

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1 hiervoor – Voir page 1 ci-devant

Detailberatung – Examen de détail

Titel – Titre

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Rochat

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition Rochat

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Wie ich in meinem einleitenden Votum in der Eintretensdebatte ausgeführt habe, werde ich zu Beginn jedes grösseren Abschnittes der Verfassung einige Hinweise zum Stellenwert der betreffenden Artikel im Gesamtkontext der Verfassung und zu den wesentlichen Kommissionsbeschlüssen geben. Die Erläuterung der einzelnen Artikel selbst obliegt dann den Präsidenten der Subkommissionen bzw. deren Stellvertretern.

Die neue Verfassung wird in sechs Hauptabschnitte gegliedert, die jeweils mit «Titel» überschrieben werden, voran steht – wie im geltenden Recht – eine Präambel. Anschliessend folgen im 1. Titel einleitende, grundsätzliche Bestimmungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, gefolgt von einem 2. Titel über Grundrechte und Sozialziele, ergänzt von uns durch die Bürgerrechte. Dann kommen der 3. Titel über Bund und Kantone, der vierte Titel über Volk und Stände, der fünfte Titel über die Bundesbehörden und am Ende der sechste Titel mit den Revisions- und Übergangsbestimmungen.

Was nun den Titel des Bundesbeschlusses angeht, schlägt Ihnen die Kommission vor, von einer «neuen» Bundesverfassung und nicht von einer «nachgeführten» Bundesverfassung zu sprechen. Ich habe bereits ausgeführt, dass sich die Kommission von einem weiten Verständnis der Nachführung leiten liess, dass es uns nicht nur um Nachvollzug ging, sondern eigentlich um eine Aktualisierung, und dass wir auch einzelne punktuelle, konsensfähige Neuerungen beschlossen haben. Es schien uns ehrlicher, dies auch mit dem Titel zum Ausdruck zu bringen: Es ist eine neue Verfassung, auch wenn es im Inhalt nicht eine vollständig umgeänderte neue Verfassung ist. Dies ist der Grund für den neuen Titel.

Nun liegt Ihnen ein Antrag Rochat vor. Er wird ihn selbst begründen. Er bezieht sich aber eigentlich auf den franzö-

sischen Text. Ich bin davon überzeugt – die Kommission hat darüber nicht gesprochen –, dass uns der Begriff «mise à jour» nicht zu einer Änderung des Titels veranlasst hätte. Aber «mise à jour» ist nicht dasselbe wie «Nachführung». «Nachführung» klebt eher an der Buchhaltung, während «mise à jour» eigentlich das «Erneuerte» zum Ausdruck bringt. Insofern ist der Beschluss der Kommission auf den deutschen und nicht auf den französischen Titel bezogen.

Bei der Präambel haben wir – im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission – im wesentlichen die Fassung des Bundesrates übernommen.

Dem 1. Titel der Verfassung haben wir mit «Allgemeine Bestimmungen» eine andere Überschrift gegeben. Auch Artikel 1 erhält in unserer Verfassung eine neue Überschrift, «Eidgenossenschaft». Wir haben diese Überschrift als sachgerechter empfunden als den ebenfalls buchhalterisch trockenen Titel «Bestand», der mich immer etwas an einen militärischen Etat erinnert. Wir haben den 1. Titel auch deshalb geändert, weil in den Artikeln 1 bis 5 des Vorentwurfes teils der Bund allein, teils aber auch Bund und Kantone angesprochen werden. In diesem Sinne handelt es sich eigentlich um «allgemeine Bestimmungen».

Die Kommission ist hier im wesentlichen dem Bundesrat gefolgt. So haben wir alle konstitutiven Elemente dieses Abschnittes übernommen: Artikel 1 und 3 als Grundlage und Ausweis des bundesstaatlichen Staatsaufbaus; Artikel 2 als aktualisierten Zweckartikel; Artikel 5, der die grosse Bedeutung der Sprachgemeinschaften für unser Land zum Ausdruck bringt und den wir als Artikel 3a aufgenommen haben; schliesslich auch die in Artikel 4 neu festgehaltenen rechtsstaatlichen Grundsätze.

Allerdings hat die Kommission im 1. Titel auch gewisse Änderungen vorgenommen. In Artikel 1 wird das «Schweizer Volk» bewusst neben die «Kantone» gesetzt, dies als Ausfluss der modernen Volkssouveränität. In Artikel 3 wird nur der erste Absatz übernommen, allerdings angereichert mit der geltenden Fassung von Artikel 3, um die grosse Bedeutung des historisch gewachsenen Bundesstaates und der kantonalen Autonomie besser zum Ausdruck zu bringen. Die Absätze 2 und 3 des bundesrätlichen Entwurfes werden im 3. Titel «Bund und Kantone» wiederaufgenommen. Ich schlage vor, dass wir dort die eigentliche Diskussion über das Verhältnis Bund/Kantone führen.

Die Kommission hat darauf verzichtet, einen eigentlichen «Wesensartikel» über unser Land aufzunehmen, etwa des Inhaltes: «Die Eidgenossenschaft ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat ...» Ein solcher Wesensartikel, wie er in anderen Verfassungen zu finden ist, hätte neben den Artikeln 1 bis 5, die diese Strukturprinzipien bereits zum Ausdruck bringen, kaum sinnvoll Platz gefunden. Ebenso wurde ein Pflichtenartikel abgelehnt, der in allgemeiner Form die von den Individuen zu erfüllenden Rechtspflichten enthalten hätte. Wir werden darauf zurückkommen, weil uns jetzt ein Antrag eines Ratsmitgliedes vorliegt, einen solchen Pflichtenartikel einzuführen. Die Kommission war der Ansicht, dass Individualpflichten im Rechtsstaat konkret umschrieben sein sollten, wie wir das etwa bei der Militärdienstplicht, der Steuerpflicht oder der Schulpflicht kennen. Ein allgemein gehaltener Pflichtenartikel hätte nicht mehr Regelungsgehalt, als diese konkreten Artikel schon haben, würde aber darüber hinaus etliche Interpretationsfragen aufwerfen.

Schliesslich orientiere ich Sie darüber, dass die nationalrätliche Kommission unter diesem Titel zwei zusätzliche Bestimmungen beschlossen hat, nämlich die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips – das wir zu Beginn des Abschnittes über Raumplanung und Umwelt aufgenommen haben – und eine Bestimmung über die Verantwortung jedes Menschen für sich selbst und gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft. Hier liegt uns ebenfalls ein Antrag vor, auf den wir zurückkommen werden.

Rochat Eric (L, VD): Je me permets de vous demander de bien vouloir conserver à l'arrêté fédéral, en français, le titre donné par le Conseil fédéral.

En effet, en parlant d'une «mise à jour» de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral décrit fort exactement ce qui a été son intention claire dans tous les documents antérieurs que nous avons reçus. Le travail que nous effectuons vise essentiellement à mettre à jour la constitution, et non à rédiger une nouvelle constitution. Je ne conteste pas le fait que certaines nouveautés puissent s'y glisser, mais le but premier de nos travaux n'est pas vraiment là. C'est à un tout autre exercice que nous aurions dû nous livrer si nous avions envisagé, comme la commission du Conseil des Etats nous le propose, de rédiger une «nouvelle» Constitution fédérale. De la même manière, c'est bien plus à une révision qu'à une réforme de la constitution que nous allons procéder, la révision mettant l'accent sur l'amélioration du passé, la réforme sur l'évolution prospective.

Je vous propose donc de garder le titre original «Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale». Ce titre sera probablement mieux perçu lors des votations et contribuera à une discussion plus sereine. Nous aurons quelques innovations à défendre dans un contexte connu, inchangé sur le fond. Au contraire, en parlant de «nouvelle» constitution, nous donnons l'impression que les axes et les concepts constitutionnels ont été changés, et nous nous exposons à des débats qui ont débouché par le passé sur l'échec prématuré des projets. Il y a certes de la modestie à parler de «mise à jour»; il y aurait de la prétention à parler de «nouvelle» constitution.

Je vous recommande de bien vouloir accepter cet amendement pour le titre français.

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

Koller Arnold, Bundesrat: Das scheint mir kein schlechter Kompromiss zu sein. Es bestand tatsächlich von Anfang an eine Diskrepanz zwischen dem deutschen Ausdruck «Nachführung» und dem französischen «mise à jour». Wir haben den Begriff «Nachführung» vom parlamentarischen Auftrag aus dem Jahre 1987 übernommen. Ihm haftet indessen etwas Buchhalterisches an. Daher habe ich den französischen Ausdruck «mise à jour» immer vorgezogen.

Es ist klar: Wir halten uns an den Auftrag, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachzuführen. Wir wissen aber auch, dass die Nachführung mit Wertungen verbunden ist, weil wir verschiedene Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesebene herab- und umgekehrt Gesetzesbestimmungen auf Verfassungsebene heraufstufen. Wir nehmen beispielsweise im Bereich der Alkoholbestimmungen viele Herabstufungen vor, so beim Absinthverbot. Jetzt gibt es in der Verfassung etwa drei Seiten zum Alkohol. Neu wird es nur noch ein einziger Artikel sein.

Andererseits machen wir auch gewisse Heraufstufungen, indem wir beispielsweise das Prinzip des Datenschutzes von der Gesetzesstufe bewusst als verfassungswürdiges Prinzip neu in die Verfassung aufnehmen. Insofern ist natürlich der französische Ausdruck «mise à jour» auf jeden Fall der bessere als der nicht ganz glückliche deutsche Ausdruck «Nachführung». Insofern ist der Kompromissvorschlag Ihres Kommissionspräsidenten wohl ein guter.

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

*Angenommen gemäss Antrag Rochat
Adopté selon la proposition Rochat*

Ingress – Préambule

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

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

Präambel – Préambule

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich werde im folgenden zur Präambel und zu den Artikeln 1 bis 2 lediglich ausführen, was in Ergänzung oder Abweichung zu den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zu sagen ist; dies im Interesse einer zügigen, ökonomischen Beratung.

Zur Präambel: Traditionsgemäss löst eine Präambel ein grosses Echo aus. Sie hat es auch in der Vernehmlassung und in der öffentlichen Diskussion unserer neuen Bundesverfassung getan. Formell ist die Präambel bloss eine Einleitung zur Verfassung, inhaltlich aber ist sie weit mehr. Sie ist eine Art Grundsatzprogramm. In gedrängter, sprachlich ausgefeilter Form nennt sie den Geist und die Ziele der Verfassung. Sie ist eine philosophische Grundlage und auch das staatspolitische Bekenntnis, wie wir die Schweiz mit dieser Verfassung gestalten wollen. Kurz: Sie ist ein feierlicher, literarischer Beginn, ein sprachlich schöner, auch erbaulicher Auftakt.

Unsere Verfassungskommission hat die Präambel des Bundesrates übernommen, während jene des Nationalrates auf der Formel aufbauen will, wie sie Adolf Muschg für den Vorentwurf von 1977 präsentiert hat. Die Präambel hat keinen Rechtsatzcharakter; also lassen sich keine konkreten Rechte und Pflichten, keine Rechtsansprüche daraus ableiten.

Unsere Kommission hat sich einstimmig für die Anrufung Gottes des Allmächtigen ausgesprochen. Damit wollen wir ganz klar keine unserer Religionen bevorzugen, aber alle namhaften Religionen der Welt können sich hinter diese Anrufung stellen. Sie ist ein Akt und ein Zeichen der Bescheidenheit, dass Menschenwerk und Menschenhand nicht alles aus eigener Kraft können, sondern dass wir auf die Hilfe und den Schutz einer höheren Macht angewiesen sind. Nach der Anrufung folgt dann in drei Punkten die Darstellung, in welchem Geist, in welchem Selbstverständnis wir die Verfassung schreiben werden.

Die Absätze in Klammern am Rande, darauf möchte ich hinweisen, sind rein provisorischer Art und sollen die Beratung erleichtern. Im definitiven Text werden sie fehlen.

In der Aufzählung ab Absatz 3 hat die Kommission in deutscher Sprache drei, in französischer Sprache vier Änderungen eingeführt.

Zuerst zu Absatz 3. Wir wollen den Bund nicht nur erneuern, sondern auch seinen Zusammenhalt stärken. Wir wollen die Botschaft vermitteln, die zentripetalen Kräfte unserer Schweiz vermehrt zu stärken, weil heute die zentrifugalen Kräfte immer stärker werden. Dies genau im Sinne des Votums, das Herr Daniöth gestern gehalten hat.

In Absatz 4 haben wir lediglich in französischer Sprache eine Verbesserung angebracht; sie bringt keine inhaltliche Änderung.

Absatz 5 hingegen beinhaltet eine Neuerung. In der Vorlage des Bundesrates steht lediglich «im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen». Wir haben ihn erweitert. Es geht nicht nur um die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen. Auch eine gewisse Verantwortung und eine Dankbarkeit gegenüber unseren Eltern und den früheren Generationen ist unsere Pflicht. Wir haben die Aufgabe, das Erbe, das wir erhalten haben, verantwortungsbewusst weiterzugeben. Wir wollen also die Brücke nicht nur von der Gegenwart in die Zukunft schlagen, sondern vom Erbe unserer Eltern bis zu den künftigen Generationen; eine Brücke mit zwei Bogen also, nicht eine Brücke mit nur einem Bogen.

In Absatz 6 haben wir die Gegenwartsform gewählt. Wir wollen damit sagen: Wir stehen am Anfang der Verfassungsgebung, nicht am Schluss. Die Präambel steht am Anfang, daher: «geben sich folgende Verfassung».

Die Kommission hat diesen Änderungen jeweils mit klaren Mehrheiten zugestimmt. Ich bitte Sie, unseren Anträgen zu folgen.

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

Zur «Erzählung», d. h. zum inhaltlichen Teil, hat Ihre Kommission zwei, drei Ergänzungen eingebracht. Der Ergänzung der Betonung des inneren Zusammenhaltes und jener des Bewusstseins der gemeinsamen Errungenschaften kann der Bundesrat zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Anträge der Kommissionen: BBl

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe vier ergänzende Bemerkungen zum Entwurf des Bundesrates zu machen.

1. Der Bundesrat möchte die Eidgenossenschaft als Summe oder als Produkt der Faktoren der Kantone erklären. Die Verfassungskommission hat sich mit 9 zu 6 Stimmen für die Fassung «Das Schweizervolk und die Kantone» ausgesprochen. Wir wollen damit zum Ausdruck bringen, dass das Schweizervolk das andere Element neben den Kantonen ist. Wir haben das Verständnis, dass wir mehr sind als bloss eine Summe von Kantonen, so wie wir das in bedeutenden Fragen in der Verfassung auch zum Ausdruck bringen. Die Volkssouveränität ist in der Gesetzgebung die entscheidende Instanz; in anderen wichtigen Verfassungsfragen entscheiden Volk und Stände.

Diese Formulierung soll auch Ausdruck dessen sein, dass in den letzten 150 Jahren die Schweiz mehr geworden ist als bloss eine Summe von Kantonen, dass sich das Schweizervolk nämlich als eigenständiges Volk, als entscheidendes, tragendes Element der Eidgenossenschaft zusammen mit den Kantonen empfindet.

2. Entsprechend haben wir den Titel von Artikel 1 angepasst. Er heisst nun «Die Schweizerische Eidgenossenschaft», wie Kommissionspräsident Rhinow bereits erläutert hat.

3. In der Reihenfolge der Kantone haben wir uns für die traditionelle Aufzählung, also für die Fassung des Bundesrates, entschieden: Die drei Vororte gemäss Bundesvertrag von 1815 zuerst, und die übrigen Kantone in der Reihenfolge des Eintrittes. Wir haben den Antrag, einzelne Kantone (Ob- und Nidwalden) aus traditionellen Gründen umzustellen, abgelehnt, weil nämlich ein einmaliger Einbruch in die Reihenfolge die grundsätzliche Diskussion auslöst, welches die richtige Reihenfolge ist, obwohl es sachliche Gründe gäbe, Ob- und Nidwalden in der Reihenfolge auch anders anzuführen.

4. Eine Bemerkung betreffend die Halbkantone: Wir haben uns dafür entschieden, die Halbkantone mit dem Zusatz

«und» untereinander zu verbinden. Wir sind uns bewusst, dass die sogenannten Halbkantone vollwertige Kantone und Glieder der Eidgenossenschaft sind und dass lediglich noch zwei Einschränkungen bestehen: Erstens haben sie nur einen Sitz im Ständerat, und zweitens zählt für das Ständemehr bei Verfassungsänderungen ihre Stimme nur als eine halbe Einheit.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Erlauben Sie mir gerade zu diesen letzten Ausführungen des Berichterstatters eine kurze Bemerkung.

Wenn Sie auf den Markt gehen und Äpfel, Birnen, Zwetschgen und Pflaumen, Pfirsiche und Aprikosen kaufen, dann sind alle gleichwertig. Sie machen mit diesem «und» statt dem Komma keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Früchten. Wenn hier «Zürich, Bern, Luzern Basel-Stadt und Basel-Landschaft Genf und Jura» steht, dann haben Sie hier zwei «und» eingeführt, die ganz verschiedene Gewichte haben. Das eine «und» soll, wie der Sprecher es ausgeführt hat, den entsprechenden Kantonen eine halbe Ständestimme und einen Ständeratssitz wegnehmen. Das andere «und» ist dann einfach das abschliessende «und» in einer Aufzählung und hat diese Bedeutung nicht. Die Halbkantone sind sozusagen nur noch um ein Komma vom vollen Status als Kantone entfernt. Sie wissen, dass zumindest die beiden Halbkantone der Nordwestschweiz – Basel-Landschaft hat es in der Verfassung, in Basel-Stadt wird es wohl von einer Bevölkerungsmehrheit getragen – eigentlich diesen Wunsch schon lange hätten. Die anderthalb Ständestimmen, die man dazu bräuchte, werden in Zukunft, wenn wir einmal die Gesetzesinitiative einführen, wohl weniger Bedeutung haben als in der Vergangenheit. Das grössere Problem sind sicher die drei Stühle in diesem Saal, die man noch irgendwo plazieren müsste. Aber auch das liesse sich lösen.

Ich habe mich schon gefragt, ob bei einer Nachführung der Bundesverfassung im Hinblick auf die heutigen Gegebenheiten nicht endlich dem Selbstwertgefühl der Halbkantone, mindestens jener, die es so empfinden, Rechnung getragen werden sollte. Ich verzichte selbstverständlich auf einen Antrag, denn ich will diesem Projekt keine Schwierigkeiten bereiten. Aber ich möchte Ihnen klar sagen, dass aus Sicht der beiden Nordwestschweizer Halbkantone das Problem offen bleibt und bald einmal gelöst werden sollte. Es ist im Grunde genommen ein Anachronismus, dass faktisch vollwertige Kantone immer noch in dieser wesentlichen, wenn auch nicht entscheidenden Weise behindert werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Artikel 1 ist die konstituierende Bestimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die heutige Formulierung, an die sich der Bundesrat gehalten hat, ist die entstehungsgeschichtliche. Ihre Kommission schlägt vor, neben den Kantonen auch das «Schweizervolk» zu nennen. Es ist tatsächlich so, dass die Eidgenossenschaft heute ja auf zwei grossen Säulen ruht: der Volkssouveränität und dem Föderalismus. Deshalb kann ich dieser Formulierung, die zeitgemässer ist, zustimmen.

Zu den Halbkantonen: Wir haben dieses «und» auf ausdrücklichen Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen eingeführt. Dadurch soll auf die historische Einheit der Halbkantone hingewiesen werden.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Anträge der Kommissionen: BBl

Propositions des commissions: FF

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 2 stimmt die Kommission inhaltlich und im Gehalt vollständig dem Bundesrat zu. Wir haben lediglich eine Änderung in Absatz 3 vorgenommen. Der Bundesrat hat zwei Verben gebraucht: «sich einsetzen» für die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen und «beitragen» zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung.

In der Kommission haben wir eingehend diskutiert, welches der Gehalt der Wörter ist, welches für die Eidgenossenschaft verpflichtender ist; unser Bestreben war, beide Zwecke in Absatz 3 gleichwertig zu normieren. Daher haben wir uns auf ein Verb beschränkt, nämlich, dass wir uns für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung «einsetzen». Beide Elemente sollen gleich stark gewichtet sein.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: Nous sommes ici au centre de ce titre premier très fort, qui s'articule autour de cinq points qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler très brièvement. A l'article 1er, nous trouvons la structure du fédéralisme; à l'article 2, le but de la Confédération; à l'article 3, c'est le fédéralisme fondé sur la souveraineté des cantons; ensuite, nous avons à l'article 3a nos quatre langues nationales, et enfin à l'article 4 l'Etat de droit. La commission a considéré qu'il s'agissait là des cinq éléments fondamentaux de notre Etat. C'est la raison pour laquelle la structure de ce titre premier notamment a été modifiée.

Pour l'article 3, le seul commentaire que je tiens à faire pour l'instant est le suivant: les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral n'ont pas disparu. Ces alinéas 2 et 3, vous les retrouvez à l'article 34a alinéa 1er proposé par la commission ainsi qu'aux articles 36 et 37. Nous avons considéré que ce sont des concrétisations du fédéralisme, mais que c'était assez éloigné du principe même de ce fédéralisme qui seul doit subsister dans ce titre premier.

La commission du Conseil national n'a pas eu le temps de se pencher sur la systématique du titre premier proposée par la commission de notre Conseil, mais le Conseil national aura l'occasion de le faire dans le courant de cette année. La commission ne s'est prononcée ni pour ni contre.

Sans aucune opposition, la commission considère qu'avec cette structure, et avec le fédéralisme mentionné au centre, le titre devenant «Cantons» par opposition au titre de l'article 1er «Confédération», c'est là une entrée en matière qui se limite à l'essentiel, sans plus ni moins, de cette constitution.

En l'occurrence, je vous encourage à voter la proposition de la commission.

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Art. 3a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

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

Angenommen – Adopté

Art. 3b

Antrag Seiler Bernhard

Titel

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Wortlaut

Im Rahmen ihrer Fähigkeiten trägt jede Person Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft.

Antrag Onken

Titel

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Abs. 1

Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können.

Abs. 2

Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.

Abs. 3

Jede Person trägt dazu bei, dass das, was sie für sich beansprucht, auch den anderen möglich wird.

Proposition Seiler Bernhard

Titel

Responsabilités individuelle et sociale

Texte

Dans la mesure de ses possibilités, chacun est responsable de lui-même, et il est coresponsable des autres et de la société.

Proposition Onken

Titel

Responsabilité individuelle et sociale

Al. 1

Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations.

Al. 2

Responsable d'elle-même, toute personne a en outre, dans les limites de ses capacités, une responsabilité envers autrui et la société ainsi qu'une coresponsabilité à l'égard des possibilités de promouvoir la prospérité.

Al. 3

Toute personne contribue à permettre d'offrir aux autres ce qu'elle exige pour elle-même.

Seiler Bernhard (V, SH): Die Totalrevision unserer Verfassung findet zu einem Zeitpunkt statt, da die schweizerischen Sozialwerke schwer gefährdet sind, weil ihre mittel- und langfristige Finanzierung alles andere als gesichert ist. Nach Jahrzehnten beispielloser Hochkonjunktur, vorher nie erlebten Wohlstandes haben von Jahr zu Jahr steigende Begehrlichkeiten, die in normierte, automatisierte Zahlungsverpflichtungen umgesetzt wurden, das Fundament der Sozialwerke angegriffen, teilweise ausgehöhlt.

Auch wenn wir uns zur Nachführung der Bundesverfassung bekennen, so ist ein Marschhalt, ein gründliches Überdenken der eingetretenen Situation, des überhaupt noch möglichen Sozialstaates in einem wirtschaftlich angespannten Umfeld, unumgänglich und unausweichlich. Stellen wir uns anlässlich der Nachführung der Verfassung dieser Lagebeurteilung mit dem Ziel, die eingetretene Überforderung des Sozialstaates auf ein tragbares, finanzierbares Mass zurückzuführen, dann ist – sollen die Sozialwerke nicht vollends zum Einsturz gebracht werden – eine Rückbesinnung auf die Selbstverantwortung eines jeden einzelnen für sich und seine Angehörigen notwendig und unausweichlich.

Nur durch eine Erneuerung des Bekenntnisses zur Selbstverantwortung, das an zentraler Stelle in der Bundesverfassung zu verankern ist, ist das verlorene, für die Zukunft der Sozialwerke aber dringend erforderliche Gleichgewicht bezüglich Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gewerbe und Leistungsbezug im Sozialstaat wieder herstellbar.

Auf welchen Säulen wurden denn die schweizerischen Sozialwerke seinerzeit aufgebaut? Sie wurden ins Leben gerufen aus dem Bekenntnis, dass der in Not Geratene, dass der Notleidende im Staat Hilfe erfahren sollte; nicht die allgemeine Umverteilung grosser Mittel war das Ziel. Die Hilfe an

den in Not Geratenen, vor allem an den unverschuldet in Not Geratenen war Richtschnur bei der Schaffung der Sozialwerke.

Solange das Bekenntnis zur Selbstverantwortung – unverzichtbarer Teil menschlicher Freiheit überhaupt – solange dieses Prinzip beachtet und gelebt wurde, solange war das Gleichgewicht als Fundament der Sozialwerke gewährleistet; solange war die schweizerische Volkswirtschaft in der Lage, jene Mittel zu erarbeiten und bereitzustellen, die für die schweizerischen Sozialwerke benötigt wurden. In der Hochkonjunktur, als sich der Glaube durchsetzte, alles sei finanzierbar, wurden zunehmend Begehrlichkeiten, die – wie sich heute zeigt – die Leistungskraft der Wirtschaft zu überfordern begannen, in staatliche Zahlungsverpflichtungen umgewandelt, welche das Fundament der Sozialwerke anzugreifen begannen.

Doch Tatsache bleibt: Selbstverantwortung ist unverzichtbarer Teil der persönlichen Freiheit. Wer nicht bereit ist, die Mittel zur Gestaltung seines nach selbstverantwortlich eigenen Wertvorstellungen gestalteten Lebens zu erarbeiten, der verliert bald auch seine Freiheit. Zur Freiheit, wie sie schweizerischen Wertvorstellungen entspricht, gehören der Föderalismus, die Dezentralisierung der politischen Macht zugunsten gelebter Selbstverantwortung.

Der Föderalismus, herausgewachsen aus dem schweizerischen Ideal der Freiheit, lebt von der Überzeugung, dass Behörden, denen innerhalb genau fixierter Grenzen Verantwortung übertragen worden ist, diese Verantwortung aus eigener Kraft zu erfüllen haben, auch bezüglich des Finanzhaushalts mittels Abstimmung der Ausgaben auf die erhältlich zu machenden Einnahmen. Dies ist die Ordnung, die der Souverän in diesem Land geschaffen hat, mit dem Ziel, Verschuldung zu vermeiden. Durchbrechen wir das Prinzip, dann fällt der Föderalismus, dann erniedrigt sich der Bund zur Futterkrippe, wo sich jeder zu bedienen sucht, der mit der ihm lokal, regional oder kantonale übertragenen Verantwortung nicht zu-rechtkommt. Nicht nur der Föderalismus fällt, sollte sich dieses Ansinnen durchsetzen, sondern auch die direkte Demokratie, wie sie sich in unserem Land einzigartig in dieser Welt entwickeln konnte, wird im Rahmen der dann erforderlichen, sich durchsetzenden Zentralisierung entscheidende Einbrüche hinzunehmen haben.

Gelingt es nicht, in unserer Verfassung die gelebte Tradition des echten, untrennbar mit Selbstverantwortung verbundenen Föderalismus neu zu erwecken, hätten die Schöpfer der Totalrevision versagt; dann dürfte eigentlich das neue Gebilde nicht verabschiedet werden.

Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie meinem Antrag zu Artikel 3b zu.

Onken Thomas (S, TG): Ich möchte zunächst einmal offen bekennen, dass mein Antrag nicht eigener Reflexion entspringt, sondern dass ich ihn aus den nationalrätlichen Vorarbeiten übernommen habe, genauso wie Kollege Seiler Bernhard den seinen, den er ebenfalls von dort bezogen und nun in unseren Rat hineingetragen hat. Es ist nämlich so, dass sich unsere Kommission mit dieser Thematik der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung nicht in einer vertieften und grundsätzlichen Weise auseinandergesetzt hat. Dies ganz einfach deshalb, weil dieses Thema dort nicht in Form von konkreten Anträgen eingebracht worden ist, ganz im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission. Diese hat darüber ausgiebig nachgedacht und auch wortschöpferisch versucht, Grundsätzliches zu dieser Frage in ihre Fassung des Grundgesetzes einzubringen.

Ich finde – das muss ich hier vorweg sagen –, dass wir es zunächst dem Nationalrat überlassen sollten, diesen Problem-bereich auszuleuchten und darüber Beschluss zu fassen; wir sollten uns erst in der Differenzvereinigung damit auseinandersetzen. Denn in der Tat ist dieses Thema sehr viel komplexer und weiträumiger, als es vielleicht aufgrund des Antrages Seiler Bernhard den Anschein macht.

Um Ihnen diese Dimension aufzuzeigen, habe ich meinen Antrag eingebracht, der noch andere Aspekte einbezieht und zur Diskussion stellt.

Sie sehen, dass Artikel 3b gemäss meinem Antrag aus drei Absätzen besteht. Die beiden ersten Absätze entsprechen der Mehrheitsfassung der nationalrätlichen Kommission. Der dritte ist sozusagen die Grundlage zu einem neuen Gesellschaftsvertrag, wenn Sie so wollen.

Aber gerade auch der erste Absatz, den Kollege Seiler weglässt, entspricht dem liberalen Credo. Die Voraussetzung für Selbstverantwortung ist zunächst, dass jeder Mensch auch die Möglichkeit erhält, seine Talente, seine Stärken, seine Begabungen zu entfalten. Erst wenn er dadurch zu einer befähigten, mündigen und selbstbewussten Person herangewachsen ist, ist er auch in der Lage, für sich Verantwortung zu übernehmen – für sich selbst und für die Gesellschaft, die Mitmenschen. Ich ergänze diesen Aspekt in Absatz 2 noch um eine Mitverantwortung auch dafür, dass Wohlfahrt für alle gefördert werden kann.

In Absatz 3 schlage ich vor – aber darüber hat der Nationalrat noch nicht gesprochen; es ist dort der Antrag der Minderheit IV –, dass jede Person dazu beitragen soll, dass das, was sie für sich selbst beansprucht, auch anderen ermöglicht wird, dass sie eine Leistung also nicht nur als Privileg für sich will, sondern bereit ist, Strukturen, Voraussetzungen weiterzuentwickeln, um Chancengerechtigkeit herzustellen und auch anderen den Zugang dazu zu verschaffen.

Dies nur ganz kurz, um aufzuzeigen, wie weiträumig, wie komplex diese Thematik ist. Ich halte dafür, dass wir diese Diskussion nun nicht im Plenum weiterführen; ich bin persönlich bereit, meinen Antrag sofort zurückzuziehen, wenn sich Kollege Seiler Bernhard zu dem gleichen Vorgehen bereit erklären kann. Ich möchte ihn meinerseits dazu einladen.

Wir werden zweifelsohne bei der Differenzvereinigung mit dieser Frage wieder konfrontiert werden. Aber was wollen wir hier im Plenum einen Antrag oder zwei Anträge ausdiskutieren, die in der Kommission nicht durch die entsprechende Vorbereitung für eine Plenumsdebatte reif gemacht worden sind?

Ich ersuche Kollege Seiler, hier einzulenken, damit diese Diskussion seriös geführt werden kann, sobald der Nationalrat beschlossen hat und wir in der Differenzvereinigung mit dem Ergebnis dieser Debatte konfrontiert sein werden.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: In der Tat hat die Kommission über einen gesonderten Artikel, welcher die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zum Gegenstand hat, nicht diskutiert. Aber sie hat trotzdem die Frage der individuellen Verantwortung und namentlich die Frage der Subsidiarität an mehreren Stellen immer wieder berührt und auch Debatten darüber geführt. Es ist also nicht ganz zutreffend, dass wir uns quasi um diese Thematik herumgeschlängelt hätten. Wir haben namentlich das Prinzip der Subsidiarität – sowohl was das Verhältnis des einzelnen zur Gesellschaft als auch was das Verhältnis der Kantone zum Bund angeht – behandelt.

Was die Verantwortung des einzelnen betrifft, verweise ich Sie auf Artikel 10 – das Recht auf Existenzsicherung –, wo die Kommission eingefügt hat: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» – gegen den Widerstand einer Kommissionsminderheit.

Bei den Sozialzielen in Artikel 33 haben wir die Formulierungen in der Kommission ebenfalls ergänzt. Es heisst dort nämlich: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu privater Initiative und persönlicher Verantwortung dafür ein» Wir haben also dieses Moment, dass man gerade im Sozialbereich eine persönliche Verantwortung trägt, nicht übersehen, sondern in mehreren Bestimmungen verankert. Wir werden beim Verhältnis von Bund und Kantonen ebenfalls auf eine Bestimmung stossen – ich habe sie beim Eintreten kurz erwähnt –, wo die Subsidiarität der Bundesaufgaben ausdrücklich festgehalten worden ist.

Ich kann Ihnen also nicht im Namen der Kommission eine Ablehnung beantragen, ich kann nur dem widersprechen, dass wir das Problem nicht behandelt hätten. Aber gestatten Sie mir noch eine persönliche Bemerkung zu dieser grundsätzlichen Frage: Es handelt sich hier um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Etwas zugespitzt gesagt: Die Verfas-

sung möchte Freiheiten schützen, sie möchte den Staatsaufbau regeln, sie möchte das Verhältnis der Bundesgewalten ordnen; sie möchte also Freiheit und Verantwortung in dem Sinne regeln, dass die Freiheit der Menschen und die Verantwortung des Staates zum Thema gemacht werden. Sie möchte aber nicht, dass die gesamte Verantwortung des einzelnen Menschen auch verfassungsrechtlich vorgeschrieben wird. Die Verfassung soll nicht den Menschen «regeln»; sie soll die öffentliche Gewalt einbinden, die Kompetenzen und Verantwortungen der Bundesbehörden aufnehmen. Wenn wir eine solche Bestimmung über die individuelle Verantwortung in die Verfassung schreiben würden, könnte sich letztlich das Gutgemeinte ins Gegenteil verkehren, wäre es dann eine Verfassungspflicht, Verantwortung zu übernehmen, und nicht eine persönliche Pflicht, die sich auf andere Wertgrundlagen abstützt.

Zudem: Was machen denn die Verfassungsorgane mit einer solchen Bestimmung? Könnten sie – etwa das Bundesgericht – einmal feststellen, jemand habe in einem bestimmten Lebensabschnitt seine Verantwortung nicht genügend wahrgenommen, man kürze ihm jetzt Leistungen oder schränke seine Rechte ein, weil er sie verwirkt habe? Wer entscheidet denn darüber, ob jemand die persönliche Verantwortung genügend wahrgenommen hat? Soll der Staat entscheiden, ob ich mich verantwortlich verhalten habe? Das ist meines Erachtens nur dann tragbar, wenn in der Rechtsordnung, im Strassenverkehr, beim Missbrauch von Leistungen usw. konkret gesagt wird, wo das der Fall ist. Aber nicht bei einem allgemeinen Artikel, der gerade auch dem Richter Tür und Tor öffnet – gegen und nicht für die Freiheit des einzelnen Menschen.

Darum möchte ich persönlich davon abraten, solche Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen.

Aeby Pierre (S, FR): Nous sommes ici en présence de deux propositions, Seiler Bernhard et Onken, qui posent quelques questions quant à l'organisation de nos débats. Il convient de rappeler qu'une constitution, dans le fond, ne peut se mettre sur pied dans un Parlement aussi facilement qu'une loi ou qu'un arrêté et que chaque disposition est extrêmement importante et qu'elle doit faire l'objet d'une réflexion de base fondamentale. Ce n'est pas pour rien qu'on a parlé de presque 30 séances de commission hier pour montrer l'engagement du Parlement dans cette révision ou cette mise à jour. A l'heure actuelle, il y a une vingtaine de propositions individuelles qui ont été déposées, en plus des 10 à 12 propositions de minorité. La plupart des propositions individuelles touchent à des questions qui ont été débattues de façon très exhaustive en commission. Ici, en revanche, nous avons deux propositions qui font partie d'un paquet de six variantes, desquelles va discuter le Conseil national. Les six variantes du Conseil national sont: le projet du Conseil fédéral, une proposition de majorité et quatre propositions de minorité. Voilà la situation au Conseil national en ce qui concerne l'article 3b. De notre côté, si nous avons évoqué la question de la responsabilité personnelle en commission, nous l'avons assez vite écartée pour les raisons que M. Rhinow, président de la commission, vient d'expliquer.

Il me semble donc extrêmement important de faire preuve de prudence et de sagesse, alors que nous entamons nos délibérations, et de rejeter aussi bien la proposition Onken que la proposition Seiler Bernhard. Si, d'aventure, le Conseil national retient une des quatre propositions de minorité ou la proposition de la majorité de sa commission, nous aurons tout loisir, dans le courant de cette année et lors de la procédure d'élimination des divergences, de nous pencher de façon beaucoup plus approfondie que ce que nous avons fait en commission sur les propositions Onken et Seiler Bernhard.

Je vous encourage donc vivement à rejeter ces propositions et à adopter la version de la commission, c'est-à-dire pas d'article 3b, et notamment pas dans le titre premier où j'ai dit tout à l'heure qu'il s'agissait vraiment de se limiter aux cinq fondements essentiels de notre Etat démocratique, libéral et social.

Frick Bruno (C, SZ): Einige persönliche Gedanken, nicht in meiner Eigenschaft als Präsident der Subkommission 1: Die Anregungen – sowohl jene von Herrn Seiler Bernhard als auch jene von Herrn Onken – finde ich sehr interessant.

Herr Rhinow hat das traditionelle Verfassungsverständnis erwähnt, das davon ausging, den Bürger vor dem Staat zu schützen und seine Freiheiten und Rechte zu gewährleisten. Man kann sich aber durchaus fragen, ob nicht auch der Bürger selber gegenüber dem Staat Pflichten hat, die grundlegend für das Verfassungsverständnis sind. Also geht es um ein Verfassungsverständnis, das nicht bloss den Schutz des Bürgers, sondern auch dessen Mitwirkung zum Gegenstand hat. Das ist eine Weiterentwicklung des traditionellen und heute aktuellen Verfassungsverständnisses.

Ich habe aber grosse Probleme, wenn wir diese Fragen heute direkt aus dem Stand heraus diskutieren. Anregungen, die im Nationalrat gemacht werden, sollen dort behandelt werden und können dann, wenn der Nationalrat entschieden hat, in der Kommission unseres Rates gründlich vorbereitet werden. Ich kann mich mit der Anregung von Herrn Onken sehr gut befreunden. Nun glaube ich aber, dass eine Bestimmung, wie sie die Herren Onken und Seiler anregen – wenn wir sie tatsächlich in die Verfassung aufnehmen wollten –, bei den Artikeln 1 bis 5, die das Wesen des Staates definieren, sicher am falschen Platz wäre. Wenn wir sie aufnehmen wollten, müssten wir sie bei den Grundrechten und den Grundpflichten unterbringen.

Ich bitte daher, dass wir diese Diskussion in der Kommission aufnehmen, sie aber hier zurückstellen. Wir haben in der Kommission noch Zeit, uns mit dieser Sache zu befassen, nämlich dann, wenn der Nationalrat über seine Kommissionsanträge beschlossen hat.

Wicki Franz (C, LU): Die Beratung, die wir jetzt haben, erinnert mich an die Beratung in unserer Subkommission. In unserer Subkommission habe ich seinerzeit die Idee eingebracht, man solle sich doch bewusst sein, dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat auch Pflichten, nicht nur Rechte haben, dass der Staat eigentlich aus der Arbeit, aus dem Mitwirken des einzelnen Bürgers lebt. Wir haben dann verschiedene Lösungen gesucht, die in die Richtung des Antrages Seiler Bernhard gingen. Wir haben die Überlegungen, die uns Herr Seiler heute mit seinem Antrag vorträgt, ebenfalls gemacht. Wir haben den Standort gesucht, wo wir eine solche Bestimmung unterbringen wollen. Uns ist es nicht gelungen, eine Lösung zu finden.

Es ist an sich auch mein Anliegen, in der Richtung des Antrages Seiler Bernhard vorzugehen. Ich glaube aber aufgrund all dieser Diskussionen, die wir gehabt haben, nicht, dass wir eine entsprechende Lösung finden können, denn die Bedenken, die uns Herr Rhinow vorhin vorgetragen hat, bestehen tatsächlich. Ich widersetze mich also nicht dem Begehren, das Anliegen in die Kommission zurückzunehmen, aber machen Sie sich keine falschen Hoffnungen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich erinnere mich sehr gerne an das Votum unseres Kommissionspräsidenten zu Beginn dieser Debatte, als er uns erklärt hat, dass es hier, auch wenn man den Titel des Bundesbeschlusses A nun ändert, eben doch im wesentlichen um eine Nachführung geht. Die Kommission hat sich darauf beschränkt zu schreiben, was nicht geschrieben ist, und Ergänzungen wirklich nur dort zu machen, wo sie in weitesten Kreisen unbestritten sind.

Hier haben wir eine materielle Differenz, die nicht ausdiskutiert ist, eine materielle Differenz über das Verfassungsverständnis insgesamt. Ist der Bund überhaupt in der Lage, gegenüber seinen Bürgern allgemeine Verhaltensvorschriften aufzustellen? Mit unserem Präsidenten verneine ich das. Herr Wicki ist offenbar anderer Auffassung. Das allein zeigt, dass hier noch kein ausdiskutierter Grundkonsens da ist.

Das führt für mich dazu, diese beiden Anträge ohne weiteres abzulehnen.

Bisig Hans (R, SZ): Ich habe herausgehört, dass die Kommission bereit ist, diese Problematik zurückzunehmen, damit

wir hier nicht eine Kommissionssitzung veranstalten müssen. Ich persönlich würde das unterstützen.

Ich mache in diesem Zusammenhang lediglich einen Hinweis. Unter zwei Titeln, die wortwörtlich gleich lauten, sind zwei völlig unterschiedliche Anliegen formuliert worden: Einerseits der Antrag Seiler Bernhard, den ich vom Sinne her vollumfänglich unterstützen kann. Aus meiner Sicht macht es Sinn, dass in der Verfassung die Selbstverantwortung nicht versteckt in Nebensätzen, sondern klar und deutlich verankert ist. Auf der anderen Seite liegt aber unter dem gleichen Titel der Antrag Onken vor, der etwas ganz anderes will. Er sagt das im Absatz 1 mit aller Deutlichkeit: Er will Rechte definieren, nicht Pflichten. Herr Seiler Bernhard will Pflichten formulieren, Kollega Onken Rechte. Er will, dass die Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfaltet werden können, wer auch immer das besorgen oder bezahlen muss. Das sind für mich zwei völlig unterschiedliche Sachen.

Wenn man sich in eine der beiden Richtungen bewegt – für mich zwei völlig unterschiedliche Richtungen –, dann soll man auch die entsprechenden Titel dazu wählen und nicht mit dem Titel Pflichten vorgeben und nachher im Text Rechte verlangen.

Seiler Bernhard (V, SH): Mein Antrag ist ebenfalls in der nationalrätlichen Kommission ein Minderheitsantrag, wie es Herr Onken gesagt hat. Nun stelle ich fest, dass verschiedene Kolleginnen und Kollegen der Meinung sind, dass diese Selbstverantwortung des Bürgers vielleicht doch irgendwo an zentraler Stelle verankert sein müsste. Es ist vom Präsidenten der Kommission ausgeführt worden, dass da und dort, in Artikel 10 und anderen, diese Selbstverantwortung im Zusammenhang mit den Sozialwerken erwähnt werde. Das ist richtig, das verstehe ich.

Ich meine aber, das ist ein so zentrales, wichtiges Anliegen, dass man es noch speziell in einem Artikel aufführen sollte. Ich verstehe auch, wenn die Kommission findet, man sollte darüber nochmals sprechen können. Wenn mir die Kommission verspricht, dass sie das nochmals tut, nochmals darüber redet und vielleicht einen Antrag macht oder eine Minderheit einen Antrag bringt, dann würde ich jetzt sagen, ich verzichte heute darauf, dass darüber abgestimmt wird. Aber ich weiss natürlich: Wenn es im Nationalrat hinausfällt, also nicht mehr drin ist, wird unsere Kommission wahrscheinlich sagen, die Sache sei jetzt erledigt, wir bräuchten jetzt auch nicht mehr darüber zu reden. Für diesen Fall würde ich natürlich jetzt die Abstimmung verlangen.

Wenn die Kommission mir heute erklärt, dass sie das Anliegen tatsächlich nochmals aufnimmt, unabhängig davon, was im Nationalrat passiert, verzichte ich heute auf eine Abstimmung.

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

Koller Arnold, Bundesrat: Es geht bei diesen Anträgen Seiler Bernhard und Onken um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Wir haben diese Fragen auch im Bundesrat diskutiert: Für den Bundesrat muss die Verfassung, mit Ausnahme der Präambel – wo wir, wie gesagt, Platz für Visionen und ethische Appelle haben –, Teil der Rechtsordnung sein. Sie legt die Kompetenzen der staatlichen Organe fest, begründet Rechte und – durchaus überlegenwert, Herr Wicki – auch Pflichten; die Wehrpflicht ist schon drin, die Steuerpflicht ergibt sich indirekt aus der Verfassung. Immer geht es aber um rechtlich durchsetzbare Normen.

Was nun hier vorgeschlagen wird, ist eigentlich ein ethischer Appell. Dieser ist zwar zweifellos berechtigt, doch wir müssen uns fragen, ob wir der Verfassung einen Dienst erweisen, wenn wir rein ethische Appelle, die rechtlich nicht durchsetzbar sind, in die Verfassung aufnehmen. Diese Grundfrage haben wir zu entscheiden.

Der Bundesrat ist der Meinung, wir sollten wirklich nur Normen in unsere Verfassung aufnehmen. Radikale ethische Ansprüche, die zweifellos völlig berechtigt sind, lassen sich in einem liberalen Rechtsstaat nicht durchsetzen, wenn die einzelnen Bürgerinnen und Bürger diese Appelle nicht erhören. Das ist der Grund, weshalb wir derartigen Vorschriften, die eigentlich keine normative Substanz haben, sehr skeptisch gegenüberstehen.

Die Verfassung soll, wie gesagt mit Ausnahme der Präambel, keine gesellschaftspolitische Utopie werden, sondern Bestandteil der obersten rechtlichen Grundordnung bleiben. Deshalb sollten wir nach Auffassung des Bundesrates wirklich nur Vorschriften aufnehmen, die wir rechtlich durchsetzen können. Das sind die Gründe, weshalb wir solchen Vorschlägen gegenüber sehr skeptisch eingestellt sind.

Die andere Frage hingegen kann man ruhig nochmals aufnehmen: Rechtlich durchsetzbare Pflichten haben durchaus auch ihre Berechtigung; da ist vielleicht das liberale Verständnis, gemäss dem wir uns auf einen reinen Grundrechtskatalog beschränken, noch nicht das Optimum. Überall dort, wo wir diesen ethischen Appellen normative Substanz geben können – Herr Rhinow hat es beim Recht auf Existenzsicherung, bei den Sozialzielen erwähnt, wo wir auf das Subsidiaritätsprinzip verweisen –, können die rechtsanwendenden Behörden die rechtliche Umsetzung vornehmen.

Der Bundesrat möchte lieber von diesem Verfassungsbild ausgehen und ist gegenüber solchen Vorschlägen aus den genannten Gründen skeptisch. In der nationalrätlichen Kommission gab es eine relativ starke Mehrheit; also werden Sie in der Differenzbereinigung nochmals die Möglichkeit haben, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Seiler Bernhard	29 Stimmen
Für den Antrag Onken	4 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Seiler Bernhard	11 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

Art. 4

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Der Antrag der Kommission bezüglich dieses Artikels 4 enthält gegenüber dem Antrag des Bundesrates zwei Abweichungen, nämlich im Titel und in Absatz 3. Herr Kommissionspräsident Rhinow hat bereits darauf hingewiesen, dass die «Grundsätze staatlichen Handelns» gemäss Entwurf des Bundesrates durch die Kommission als «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» bezeichnet werden. Damit soll verdeutlicht werden, dass in den Artikeln 1 bis 4 die Wesensmerkmale des schweizerischen Staatswesens sichtbar gemacht werden. Und eines dieser Wesensmerkmale besteht eben in der Rechtsstaatlichkeit.

Artikel 4 enthält also die wichtigsten Grundsätze unseres Rechtsstaates: das Legalitätsprinzip in Absatz 1, weiter das Prinzip, wonach alles staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (Abs. 2), und schliesslich das Prinzip von Treu und Glauben (Abs. 3). Diese Grundsätze gelten heute als anerkannt.

Bei Absatz 1 drehte sich eine lange und teilweise hochstehende Diskussion um die Frage, ob nicht – nebst den Grundsätzen des Rechtes – auch Grundsätze anderer Ordnungsprinzipien, insbesondere solche der Ethik, zu verankern seien. Wir mussten aber feststellen, dass wir in eine rechts-

philosophische Dimension eingedrungen waren, so dass wir mit Blick auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten, dieses Anliegen gesetzgeberisch zu verankern, von dem durchaus wünschenswerten Vorhaben – um so mehr, als es im Rahmen einer Nachführung geschieht – absehen mussten. Es erscheint mir aber in diesem Zusammenhang der Hinweis ausserordentlich wichtig, dass natürlich der Begriff Recht immer auch einen Bezug zum Gerechten hat und insofern nicht nur eine formale, sondern vor allem eine materielle Komponente aufweist.

In Absatz 3 beantragt die Kommission, die staatlichen Organe durch die «Behörden» zu ergänzen. Der Grund besteht darin, dass nicht alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der eben das Merkmal der Rechtsstaatlichkeit unseres Staates zum Ausdruck bringen will, zu eng; es dürfte nämlich unbestritten sein, dass vor allem auch staatliche Behörden nach Treu und Glauben zu handeln haben.

Bleibt schliesslich Absatz 4, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Zur Kennzeichnung des Rechtsstaates Schweiz gehört auch die Beachtung des Völkerrechtes. Ich möchte aber betonen, dass wir mit Absatz 4 von Artikel 4 gegenüber der heutigen Praxis in der Relation Völkerrecht/Landesrecht nicht etwas Neues einführen; es geht insbesondere nicht etwa um einen generellen Vorrang des Völkerrechtes. Vielmehr soll das festgeschrieben werden, was bereits heute gilt; wir befinden uns also strikte im Rahmen der Nachführung.

Heute gilt ja, wenn ich das pro memoria festhalten darf, im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesverfassung, dass ein völkerrechtlicher Vertrag einer allenfalls widersprechenden Norm der Bundesverfassung vorgeht – ich verweise dazu auf Artikel 113 Absatz 3. Im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesgesetz gilt die sogenannte «Schubert-Praxis», wonach ein Bundesgesetz, das einem völkerrechtlichen Vertrag widerspricht, diesem ausnahmsweise dann vorgeht, wenn der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Gesetzes bewusst vom entsprechenden Staatsvertrag abweichen wollte. Durch den abgeschwächten Begriff «beachten» soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die «Schubert-Praxis» weiterhin verfassungsmässig abgedeckt ist. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf den inhaltlich deckungsgleichen Artikel 180.

Rhinow René (R, BL): Ich möchte – persönlich, nicht als Kommissionspräsident, aber vielleicht beruflich etwas vorbeilastet – hier eine kleine Fussnote zuhänden der Materialien anbringen. Es findet sich nämlich in diesem Artikel 4 ein hochinteressanter Versuch, die rechtsstaatlichen Grundsätze allgemein zu verankern, ein Versuch, der rechts- oder staatstheoretisch nicht ganz unbedenklich erscheint, namentlich was die Begriffe «öffentliches Interesse» und «verhältnismässig» in Absatz 2 betrifft.

Dieselben Begriffe erscheinen ja in Artikel 32 noch einmal, dort aber bei der Einschränkung von Grundrechten. Dort sind sie auch entwickelt worden, und dort haben sie in der bisherigen Praxis und in der Literatur eine gefestigte Bedeutung erhalten. Ähnliches gilt im übrigen für die Begriffe «Treu und Glauben», die hier erwähnt werden, aber in Artikel 8 nochmals erscheinen und dort als verfassungsmässiges Recht aufgefasst werden.

Hier in Artikel 4 sind diese Begriffe auf die gesamte Staatstätigkeit bezogen, und es ist eigentlich offen, was sie wirklich bedeuten. Ich wende mich nicht gegen die Verankerung dieser Begriffe. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es ein Versuch ist, eine solche allgemeine Bestimmung gleichsam zu Beginn der Verfassung festzuschreiben. Denn hier, nicht bei der Grundrechtseinschränkung, ist das öffentliche Interesse – oder vielleicht wäre es besser, zu sagen: sind die öffentlichen Interessen – in erster Linie vom Gesetzgeber zu bestimmen und zu entfalten. Es wird an uns sein zu sagen, was «öffentliches Interesse» bedeutet. Insofern ist es mehr ein Fensterbegriff, der auf das Staatsverständnis verweist, aber kaum positive Steuerungskraft für die konkretisierende Politik enthalten dürfte.

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

Angenommen – Adopté

Art. 5

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Präsident: Artikel 5 wird wegen Artikel 3a gestrichen.

Ich kann mich von Herrn Bundesrat Koller verabschieden, der uns verlassen und sich in den Nationalratssaal zur Eintretensdebatte begeben wird.

Wir werden die Detailberatung mit Herrn Bundesrat Leuenberger fortsetzen, dem stellvertretenden Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes.

Angenommen – Adopté

Antrag Brunner Christiane

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Proposition Brunner Christiane

Modification de la formulation du texte français de la constitution selon les quatre principes suivants:

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

Brunner Christiane (S, GE): Au début du développement de ma proposition, j'aimerais dire tout d'abord que ce débat et cette proposition ne concernent pas seulement nos collègues de Suisse romande ou de Suisse italienne, mais également nos collègues de Suisse alémanique. Nous parlons aujourd'hui de la Constitution fédérale. Celle-ci est rédigée en trois langues, nos trois langues nationales. Nous n'avons pas un débat et nous ne nous déterminons pas sur la pureté de la langue française, mais nous nous déterminons, en tant que Parlement, sur le texte de notre Constitution fédérale. Or, je sais bien qu'il est difficile pour les collègues suisses alémaniques de suivre ma proposition dans la mesure où le texte allemand, le texte français et le texte italien, respectivement, ne correspondent pas et que vous n'avez pas sur le dépliant en allemand la même formulation que ce qui figure dans le texte en français.

En français, à l'article 7, il y a un astérisque qui précise que, «dans la constitution, les termes génériques tels que 'homme', 'personne' ou 'Suisse', ainsi que les fonctions telles que juge, officier ou député s'appliquent indistinctement aux personnes des deux sexes», alors qu'en allemand il n'a pas été nécessaire de mettre un tel astérisque puisque le problème est réglé directement dans le texte, tel qu'il est formulé en langue allemande.

Je peux vous dire cependant que les femmes de Suisse romande ne sont pas d'accord avec le fait de leur ancrage dans la Constitution fédérale ou de leur reconnaissance dans la société simplement sous forme d'un astérisque à un article où l'on dit: «Voilà, vous êtes comprises dans toutes les formulations masculines que nous avons, par ailleurs, utilisées dans le texte de la Constitution fédérale.»

Un certain nombre de nos collègues, qui se sont aussi exprimés dans le débat d'entrée en matière, pensent que la formu-

lation, telle que je la propose pour l'ensemble de la Constitution fédérale en français, serait incorrecte, impure par rapport aux avis donnés notamment par l'Académie française. En refusant de suivre les conseils ou les prescriptions de l'Académie française, nous irions à l'encontre de la pureté de la langue française.

A cet égard, j'aimerais dire que l'Académie française a été instituée au XVII^e siècle, que depuis le XVIII^e siècle trois femmes ont été élues au sein de l'Académie française et que la pureté de la langue française, telle qu'elle est déterminée par l'Académie, est en fait déterminée exclusivement par des hommes qui ont, bien sûr, décrété sans problème que le masculin comprend aussi le féminin.

Les tâches de l'Académie française ont été fixées en 1637 et elles ont extrêmement peu évolué depuis lors. Ces tâches étaient les suivantes: l'Académie devait nettoyer la langue des ordures qu'elle avait contractées dans la bouche du peuple ou dans la foule du palais et sa fonction principale était de travailler avec tout le soin et toute la diligence possibles à donner des règles certaines à notre langue française, à la rendre pure, éloquente et capable de traiter des arts et des sciences. Par là même, il s'agissait essentiellement de privilégier la langue parisienne d'où toute tournure provinciale ou régionale devait être bannie.

Par rapport à l'Académie française, en Suisse romande, nous sommes une province. Nous sommes plus qu'une province, nous sommes un pays, un pays indépendant avec nos règles propres, y compris en matière linguistique. On admet, par exemple, sans problème en Suisse romande de dire «huitante» ou «nonante», et on ne dit pas «quatre-vingt-dix». Pourquoi alors ne pas admettre aussi de parler d'«être humain» et non pas de parler seulement d'«homme»? Pourquoi ne pas dire «les citoyennes et les citoyens» au lieu de parler seulement de «citoyens»? En général, dans notre pays, nous sommes fiers de nos particularités par rapport à nos grands voisins. C'est à juste titre que nous sommes fiers de nos particularités, mais à ce moment-là nous devons aussi être fiers de nos particularités linguistiques. Je suis frappée de voir que les puristes de la langue française se comportent comme si le français ne nous appartenait pas en propre, mais comme s'il nous avait été prêté par la France et pratiquement prêté sous un régime de haute surveillance puisque c'est depuis la France que l'on contrôle la pureté de la langue française. En ce sens, je crois que celles et ceux qui défendent la pureté de la langue française dans les textes de la Constitution fédérale ou dans les textes législatifs, par rapport à des critères linguistiques fixés par l'Académie française, se soumettent à un régime qui n'est pas celui que nous souhaitons avoir dans notre pays.

L'autre élément que je voudrais ajouter, c'est que je ne trouve pas acceptable que la Constitution fédérale, notre loi fondamentale, soit écrite en trois versions différentes, en trois versions qui ne correspondent pas, notamment en allemand, en français et en italien. Lorsqu'en allemand on dit «Bürger und Bürgerinnen», il est, il me semble, évident que l'on dise aussi en français «les citoyennes et les citoyens». Ce n'est pas un problème de traduction, ce n'est pas un problème d'incompatibilité avec la langue française, c'est simplement une question de volonté politique. Je suis persuadée que, notamment dans la Constitution fédérale, nos trois versions de la Constitution fédérale doivent être identiques, sinon le but même de la révision de la Constitution fédérale ne serait pas atteint. Toute personne doit être concernée par cette révision, elle doit se retrouver dans le texte de notre constitution et cette constitution révisée doit être un instrument moderne, adapté à l'évolution de la société. Il serait à tout le moins dommage de déposséder la Constitution fédérale et de laisser les femmes romandes et suisses italiennes avec ce sentiment d'être mises à l'écart.

Je sais bien – il n'y a qu'à voir l'intérêt que cela suscite dans cette salle – que les hommes ne peuvent pas se sentir concernés par ce débat. Je le comprends d'ailleurs, car personne ne leur a jamais dit «Monsieur la Députée» ou «Monsieur la Présidente». Donc, je comprends que les hommes ne partagent pas la sensibilité que les femmes peuvent avoir à

cet égard; je leur demande simplement d'y être attentifs et de la comprendre.

Les choses ont évolué, on ne dit plus «Madame le Président» ou «Madame le Député». Les femmes suisses alémaniques ont pu transformer la langue et faire admettre que l'on écrive toutes les dénominations au féminin ou au masculin ou bien qu'on trouve d'autres formulations qui ne sont pas des formulations sexistes. De toute façon, je crois que les femmes de Suisse romande et du Tessin gagneront une fois cette bataille. Ce que je vous demande instamment, c'est de montrer dans le texte de notre constitution que cette volonté existe et qu'il serait dommage que notre nouvelle Constitution fédérale soit à la traîne d'une évolution de la société qui, manifestement, est en marche et qui aboutira de toute façon.

Encore une fois, je ne souhaite évidemment pas déposer des propositions de changement à chaque article. Je propose les quelques principes de rédaction suivants: remplacer des vocables tels que «homme» par «être humain»; utiliser chaque fois que cela est possible une formule neutre qui ne nécessite pas l'emploi du masculin ou du féminin, par exemple dire «la personne étrangère» au lieu de dire «les étrangers», «le droit de vote s'exerce au lieu du domicile» au lieu de dire «les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile»; dans les autres cas, lorsqu'il s'agit de définitions de groupes ou de fonctions, de faire exactement comme en allemand et d'utiliser «les citoyennes et les citoyens» et pas seulement «les citoyens», d'utiliser «le président ou la présidente de la Confédération» et pas seulement le terme au masculin. Il s'agit peut-être d'un détail, mais celui-ci a une importance fondamentale pour la reconnaissance des femmes dans leur ancrage constitutionnel.

Si vous suivez ma proposition, y compris en intervenant de la part des Suisses alémaniques ou en votant de la part des Suisses alémaniques dans ce sens, je pense que l'on aura fait oeuvre utile en matière de loi fondamentale.

Cavadini Jean (L, NE): Nous avons hier, de façon nous semblait-il substantielle et approfondie, donné l'explication que requiert la proposition Brunner Christiane. J'aimerais redire ce que M. Aeby avait demandé. Il souhaitait que cette question puisse être définitivement élucidée à la fin des travaux que nous conduisons dans les deux Chambres. C'est le premier point; il relève du calendrier. Personnellement, je souhaite que nous ne tranchions pas aujourd'hui sur la proposition Brunner Christiane.

Quant au fond, nous n'allons pas rouvrir le dossier. Nous avons donné les arguments qui ont été, premièrement, ceux de la Commission de rédaction de langue française et, deuxièmement, ceux de la Commission de la révision constitutionnelle pour ne pas entrer en matière de façon systématique sur la proposition Brunner Christiane, mais pour mettre les accents qui s'imposent là où ils peuvent être mis normalement, sans forcer la langue, tout en étant parfaitement respectueux du principe de l'égalité. Nous avons démontré quelques impossibilités, mais partout où cela est possible, nous sommes bien entendu disposé à partager le point de vue de Mme Brunner pour que ce sentiment d'égalité puisse trouver sa traduction constitutionnelle. Mais il ne nous paraît pas bon aujourd'hui et maintenant, dans la forme proposée, de prendre la décision souhaitée.

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

Cavadini Jean (L, NE): Vous avez bien sûr parfaitement compris, Monsieur le Président, à cette nuance près que nous ne ferons pas l'économie d'une décision du plénum de notre Conseil à la fin de nos travaux, parce qu'on ne va pas commencer à se battre pour savoir si l'on va parler d'«être humain», de «personne», de «personne humaine», d'«homme» au sens restreint ou au sens large. Mais nous allons tenter de voir quelle forme prend le texte que nous étudions en ce mo-

ment dans les deux Chambres. A la fin de ces travaux, nous aurons, nous vous le proposons, une dernière décision à prendre sur la formulation en langue française des dispositions retenues, mais il est sage de reporter cela à la fin de nos travaux, comme l'a préconisé M. Aeby hier. Il est inutile de prendre une décision de principe aujourd'hui qui serait constamment mise à mal par nos délibérations, par des amendements et par des modifications.

Aeby Pierre (S, FR): Je partage le point de vue de M. Cavadini. Cela me semble toutefois aller dans le sens de la proposition Brunner Christiane, en ce sens que, si vous prenez cette proposition, vous voyez qu'elle est un mandat rédactionnel qui pose quelques principes. Je crois que ces principes sont ceux que nous avons tout de même essayé, bon an mal an, d'appliquer dans le texte français. En ce qui concerne les chiffres 2, 3 et 4 – si on veut laisser en suspens le chiffre 1, parce qu'il y a cette question d'«homme» et d'«être humain» dont on peut discuter –, je recommanderai, comme rapporteur pour cette partie et comme personne de langue maternelle française, d'accepter tout de même la proposition Brunner Christiane.

Sur la notion des droits de «l'homme», le débat risque de continuer, voire d'être tranché dans cette salle d'ici la fin de l'année. Mais je crois qu'il faut un mandat clair. C'est aussi un signe à donner à toutes les femmes de langue française de la Suisse qu'au Conseil des Etats, on se préoccupe un tant soit peu du sort que leur réserve la constitution.

Il faut donc entrer en matière maintenant sur la proposition Brunner Christiane. Il faut accepter en tout cas ses chiffres 2, 3 et 4, pour que l'on puisse vraiment faire le travail souhaité par M. Cavadini d'ici la fin de nos débats.

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

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

Je dois dire que je fais confiance aux travaux de la Commission de rédaction. Mais j'estime souhaitable qu'à la fin de nos travaux, on puisse effectivement examiner si ces principes ont été appliqués et respectés.

Schmid Carlo (C, AI): Diese Diskussion bringt mich in Verlegenheit. Wenn es zu einer materiellen Abstimmung kommt, werde ich mich der Stimme enthalten.

Ich kenne im Welschland nicht sehr viele Leute, aber doch einige. Ich habe Frauen getroffen, die mit der Auffassung von Frau Brunner Christiane einverstanden sind, und andere Frauen, die mit der Auffassung von Herrn Cavadini Jean einverstanden sind. Es gibt auch im Welschland Frauen, die sagen, das sei keine Frage des Geschlechts, sondern eine Frage des Sprachverständnisses.

Es stehen sich zwei Minderheiten gegenüber. Da muss ich mich, als Deutschschweizer, nicht einmischen.

Cavadini Jean (L, NE): Monsieur le Président, vous êtes dans l'obligation de nous faire prendre une décision puisqu'il y a une proposition. Si nous l'adoptons formellement, avec le mandat décisif formulé par Mme Brunner, vous nous mettez dans une situation que nous ne pouvons pas maîtriser absolument.

Une formulation neutre, telle qu'elle est demandée, suppose une systématique. Nous avons dit que nous souhaitions, chaque fois que cela était possible, faire la proposition de ce qui est compatible à la fois avec le respect du principe de l'égalité auquel nous sommes tous acquis – nous le répéterons jusqu'à épuisement de nos interlocuteurs – et avec le respect d'une langue française que l'on ne peut décidément pas maltraiter, ne serait-ce que pour l'amour de la femme qui, chez moi, est illimité! (*Hilarité*)

Monsieur le Président, je vous demande de ne pas nous contraindre à adopter ici la proposition Brunner Christiane et de renvoyer la décision sur cette proposition à la fin de l'exercice, au moment où nous pourrions avoir quelque chose qui se tienne, qui soit cohérent et qui soit respectueux à la fois du principe politique et du principe linguistique.

Präsident: Ich habe festgestellt, dass Herr Cavadini bereit ist, bei der neuerlichen Prüfung des französischen Textes Frau Brunner dort entgegenzukommen, wo es möglich ist. Frau Brunner ihrerseits hat volles Vertrauen in die Redaktionskommission.

Unter diesen Umständen schlage ich Ihnen vor, der Redaktionskommission den französischen Text ausnahmsweise nicht erst vor der Schlussabstimmung vorzulegen, sondern vor der Differenzbereinigung. Wir könnten dann über den Antrag von Frau Brunner entscheiden, wenn er überhaupt noch nötig ist.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: In der Tat handelt es sich hier um ein Problem der französischsprachigen Schweiz. Jede Sprache hat ihre eigenen Gesetzmässigkeiten, und zwar gemäss der jeweiligen Kultur und gemäss dem Land, in dem sie gesprochen wird. Von daher hat Frau Brunner recht: Es kann nicht einfach die Sprachregelung, wie sie sich in Frankreich – geprägt von der Académie française – entwickelt hat, hier übernommen werden.

Insbesondere die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter kommt in jeder Sprache vollkommen anders zum Ausdruck. Ich habe einen Freund – er war Präsident des internationalen Anwaltsverbandes und geprägt durch die feministische Diskussion in der deutschsprachigen Schweiz –, er eröffnete in Finnland einen Kongress und sagte, wie er glaubte, fortschrittlich: «Liebe Anwältinnen und Anwälte», was einen furchtbaren Protest der Feministinnen von Skandinavien auslöste, weil dort die feministisch gängige Ausdrucksweise «Anwälte», also der männliche Ausdruck, ist. Alles andere wird als eine fürchterliche Beleidigung der Frauen empfunden.

Das zeigt, dass sich die sprachlichen Begriffe in jedem Kulturbereich auf eine völlig verschiedene Art und Weise entwickeln. Als einer, von dem Sie wissen, dass ich mich eher mühsam auf französisch ausdrücke, kann ich mich hier wirklich mit wenig Legitimation einmischen und Ihnen raten, ob Sie sich auf eine Fussnote oder auf eine neue Sprachregelung einigen sollen.

Es ist mir nur aufgefallen, dass auch in Frankreich geschlechtsneutrale Begriffe in dem Sinne gewählt werden, indem es z. B. heisst: «Allons, enfants de la Patrie!» Ich würde Ihnen auch vorschlagen: Überlassen Sie das Ihrer Redaktionskommission, und dort den französisch sprechenden Männern und Frauen.

Präsident: Damit ist der Auftrag an die Redaktionskommission erteilt, sich des Problems noch einmal anzunehmen und vor der Differenzbereinigung eine neue französische Fahne mit allfälligen kreativen Vorschlägen vorzulegen. – Sie sind damit einverstanden. Der Antrag Brunner Christiane ist bis dahin zurückgestellt.

Art. 6

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

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Der 2. Titel der Verfassung schliesst sich an die einleitenden Bestimmungen an,

erhält dadurch also einen prominenten Platz in der Verfassung.

In der Tat bildet der Schutz der Menschenrechte, die auf der Basis der unveräußerlichen Menschenwürde gründen, einen der zentralen Pfeiler und Legitimationsfaktoren des modernen Verfassungsstaates überhaupt. Die Menschenrechte stehen im Zentrum des inhaltlich verstandenen Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. Dieses wird ergänzt durch den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit, wie er in allen europäischen Verfassungen in der einen oder anderen Weise verankert ist. Von daher schien es der Kommission einleuchtend zu sein, Grundrechte und Sozialziele in einem Verfassungsteil gemeinsam zu verankern. Beide zusammen sind Pfeiler des sozialen Rechtsstaates, betonen also das Aufeinanderbezogensein von Freiheit und Ausgleich, was gut eidgenössischer Tradition und den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen in unserem Lande entspricht.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich beide Regelungsbereiche, Grundrechte und Sozialziele, in mehrerlei Hinsicht kategorisch voneinander unterscheiden. Grundrechte sind verfassungsmässige Rechte, d. h. vor dem Richter – in letzter Instanz vor dem Bundesgericht, teilweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – einklagbar, unmittelbar anwendbare, subjektive Rechte. Sie können zwar nach den Regeln von Artikel 32 des Entwurfes eingeschränkt werden – gestützt auf eine gesetzliche Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und ihres Wesensgehaltes. Sie sind aber nicht vom Gesetz abhängig, im Gegenteil. Auch der Gesetzgeber, ja alle staatlichen Organe sind grundsätzlich verpflichtet, Grundrechte zu schützen und ihre Gehalte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen zu lassen.

Demgegenüber stellen die Sozialziele, wie ihr Name sagt, Staatszielbestimmungen dar. Sie enthalten keine subjektiven Rechte, sind als solche also nicht einklagbar. Sie sollen dem Staat die Richtung weisen, die er, d. h. insbesondere der Gesetzgeber, einzuschlagen hat, wenn er seine andernorts festgehaltenen Aufgaben erfüllt. Wenn in diesem Rahmen einklagbare Ansprüche begründet werden sollen, hat dies durch den Gesetzgeber zu erfolgen, was er beispielsweise bei der Sozialversicherungsgesetzgebung auch getan hat. Zudem unterstehen die Sozialziele verschiedenen Vorbehalten, die teilweise schon erwähnt worden sind:

1. dem gesellschaftlichen Subsidiaritätsprinzip, das die private Verantwortung betont;
2. der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung;
3. der Existenz vorhandener Ressourcen.

Bei den Grundrechten ging es also primär darum, die heute im geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und im für die Schweiz geltenden internationalen Recht enthaltenen Rechte zusammenzufassen, in einem eigentlichen Katalog übersichtlich zu normieren und Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Bei den Sozialzielen stand das Bemühen voran, die soziale Verantwortung des Gemeinwesens zum Ausdruck zu bringen, wie sie sich heute im Rahmen der Rechtsordnung von Bund und Kantonen manifestiert und bereits im Zweckartikel, Artikel 2, und im sogenannten Wohlfahrtsartikel, Artikel 31bis Absatz 1, sowie in weiteren Bestimmungen unserer geltenden Bundesverfassung verankert ist.

Dabei werden die aktuellen Spannungsfelder in Form der erwähnten Vorbehalte offen ausgewiesen. Es handelt sich also – im Gegensatz zu teilweise erhobenen Vorwürfen – auch hier um eine klassische Nachführung. Wohl sind die Sozialziele detaillierter gefasst, differenzierter nach Lebens- und Sozialbereichen dargestellt. Trotzdem findet sich kein einziges Ziel darunter, das nicht bereits heute in unserer Rechtsordnung seine Anerkennung finden würde.

Die Kommission hat zusätzlich zu Grundrechten und Sozialzielen auch die «Bürgerrechte» in diesen Titel aufgenommen. Der Bundesrat regelt die Bürgerrechte im allgemeinen Kapitel über das Verhältnis von Bund und Kantonen, und zwar unmittelbar anschliessend an die Bundesgarantien. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass die Regelung der Bürgerrechte auch mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung

zu tun hat. Aber primär geht es um die Begründung der Zugehörigkeit der Menschen zum schweizerischen Gemeinwesen, und zwar in seiner dreistufigen Form. Der Kommission schien es deshalb einleuchtender, das Bürgerrecht und seine Voraussetzungen in einen Zusammenhang zu den Grundrechten zu bringen.

Die Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu, die politischen Rechte nach tradiertem Verständnis nur den Bürgern und Bürgerinnen. Insofern vermittelt das Bürgerrecht den Zugang zum Stimmrecht. Es hat damit mehr mit der grundlegenden Rechtsstellung des einzelnen als mit dem Verhältnis von Bund und Kantonen zu tun.

Noch ein Wort zur Behandlung der Grundrechte in der Kommission. Wir haben den Entwurf des Bundesrates fast vollständig übernommen. Diskutiert haben wir vor allem über eine allfällige Erweiterung des Diskriminierungsartikels (Art. 7). Wir haben jedoch davon abgesehen. Die Kommission hat zudem über eine neue Fassung des Rechtes auf Existenzsicherung diskutiert, wobei wir gewisse Zusätze eingefügt haben. Es war bereits die Rede davon. Ich möchte hier aber dick unterstreichen, dass – im Gegensatz zu Zuschriften, die wir erhalten haben – das Recht auf Existenzsicherung zum geltenden, ungeschriebenen Verfassungsrecht gehört und keine neue Erfindung des Bundesrates oder der Kommission ist.

Die Kommission hat ferner bei der Meinungs- und Informationsfreiheit einen eigenen Artikel über die Medienfreiheit geschaffen. Umstritten war dabei das Redaktionsgeheimnis, das wir nicht beseitigen wollten, das wir aber auf die Gesetzesebene verschoben haben.

Die Kommission hat auch die Frage erörtert, ob Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, oder eigentliche Enteignungen voll oder angemessen zu entschädigen sind. Wir haben uns hier ganz klar für die Fassung des Bundesrates entschieden. Einen Minderheitsantrag sehen Sie auf der Fahne.

Schliesslich hat die Kommission recht ausführlich über das Streikrecht diskutiert. Hier möchte ich dazu nicht mehr sagen; Sie finden die verschiedenen Anträge auf der Fahne. Bei der Petitionsfreiheit wurde der Passus gestrichen, dass die Behörden von solchen Petitionen Kenntnis zu nehmen haben. Allerdings basierte der Entschluss der Kommission eher auf der Meinung, das sei überflüssig. Man wollte den Behörden nicht raten, das künftig nicht mehr zu tun.

Beim Bürgerrecht, das wir neu in diesen Titel aufnehmen, geht es insbesondere um zwei Neuerungen. Einerseits soll der Bund – in Artikel 32b Absatz 3 – die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtern, und andererseits haben wir das Begriffspaar «Stimm- und Wahlrecht» der Einfachheit halber auf Stimmrecht reduziert und uns damit der französischen Sprachregelung angeschlossen. Dort ist auch nur von «droit de vote» die Rede.

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich zu Artikel 6 komme, noch zwei Vorbemerkungen zu den Grundrechten:

Die erste Vorbemerkung betrifft die Frage des Grundrechtsträgers oder der Grundrechtsträgerin. Als Grundsatz gilt, dass jede natürliche Person und, falls geeignet, auch jede juristische Person Träger des Grundrechtes sein kann. Selbstverständlich sind auch Kinder Träger von Grundrechten. Wie verhält es sich bezüglich der Ausländer? Sie sind Träger der Grundrechte, wenn das betreffende Recht dem Menschen um seiner Persönlichkeit willen zusteht. Ich werde bei der Behandlung oder Vorstellung der einzelnen Artikel, soweit erforderlich, auf die Frage der Trägerschaft zu sprechen kommen. Eine zweite Vorbemerkung: Wenn wir die Grundrechte im Sinne einer Nachführung kodifizieren, müssen wir uns bewusst sein, dass wir heute nicht alles und jedes fixieren können. Wir müssen, zumindest bei einzelnen Grundrechten, so offen formulieren, dass eine gewisse Dynamik darin liegt. Auch dazu werde ich, soweit erforderlich, bei der Vorstellung der einzelnen Grundrechte zu sprechen kommen.

Zu Artikel 6 «Menschenwürde»: Artikel 6 garantiert den Respekt und den Schutz der Würde des Menschen. Die Bestim-

mung findet sich heute in der Bundesverfassung nicht expressis verbis. Es handelt sich aber klar nicht nur um ein, sondern um das Grundrecht. Die Menschenwürde ist geradezu das Auffanggrundrecht, gleichermassen der Angelpunkt des Kapitels «Grundrechte». Er beeinflusst die Auslegung und Fortbildung der anderen Grundrechte. Die Kommission teilt mit Überzeugung die Auffassung des Bundesrates, dass der Grundrechtskatalog in einer modernen Verfassung mit der Menschenwürde zu beginnen hat. Man könnte gegen die Formulierung einwenden, sie sei zu allgemein. Im deutschen Grundgesetz beispielsweise heisst es: «Die Menschenwürde ist unantastbar.» Im Wissen darum, dass die Menschenwürde leider tagtäglich angetastet und mitunter verletzt wird, hat sich die Kommission ohne grosse Diskussion der Fassung des Bundesrates angeschlossen. Ich möchte aber mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass selbstverständlich immer und überall danach zu streben ist, dass die Menschenwürde geachtet und geschützt wird.

Angenommen – Adopté

Art. 7

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

Antrag Beerli

Abs. 2

.... der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen

Antrag Spoerry

Abs. 1

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Niemand darf diskriminiert werden.

Abs. 2

Streichen

Antrag Leumann

Abs. 2

.... der Sprache, des Alters, der sozialen Stellung

Antrag Brändli

Abs. 2

.... einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Abs. 4

Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten; es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.

Proposition Beerli

Al. 2

.... de sa situation sociale, de son genre de vie, de ses convictions

Proposition Spoerry

Al. 1

Tous les hommes sont égaux devant la loi. Nul ne doit subir de discrimination.

Al. 2

Biffer

Proposition Leumann

Al. 2

.... de sa langue, de son âge, de sa situation sociale

Proposition Brändli

Al. 2

.... corporelle, mentale ou psychique.

Al. 4

La loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées; elle prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes.

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 7 enthält die Rechtsgleichheit und entspricht von seiner Konzep-

tion her dem Artikel 4 der geltenden Verfassung, der bekanntlich vor noch nicht allzulanger Zeit durch das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau ergänzt wurde.

Absatz 1 bedarf offensichtlich keiner Erläuterung. Die Bestimmung «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» dürfte selbstverständlich sein.

Absatz 3 ist bis auf ein Wort identisch mit Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Verfassung.

Neu ist nun, dass die Bestimmung über die Rechtsgleichheit in Absatz 2 mit einem Diskriminierungsverbot angereichert wird. Dieses Diskriminierungsverbot gilt selbstverständlich allgemein, handelt es sich doch um nichts anderes als um eine Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes in negativer Formulierung.

In Absatz 2 werden jedoch einige Diskriminierungstatbestände ausdrücklich erwähnt. Diese Aufzählung aber – das ist von entscheidender Bedeutung – ist nicht abschliessend, was durch das Wort «namentlich» klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommt. Es darf also nicht der Schluss gezogen werden, fehlende Kriterien für mögliche Diskriminierungen dürften Anlass für Diskriminierungen sein – etwa in bezug auf die geschlechtliche oder sexuelle Orientierung –, ganz im Gegenteil. Wir haben ja diesbezüglich sehr viele Schreiben erhalten.

Wenn wir aber etwa das Kriterium der geschlechtlichen Orientierung oder auch weitere Kriterien, wie beispielsweise das Alter, ausdrücklich aufnehmen, könnte dies zwar nicht rechtlich, aber politisch gesehen eine weitergehende Bedeutung haben als eben die blosser Betonung der Nichtdiskriminierung. Eine derartige Aufnahme könnte nämlich einen Auftrag, positiv tätig zu werden, suggerieren.

Die Verankerung eines dergestalt dynamischen Elementes würde aber nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinausgehen. Bei den Beispielen, die in Absatz 2 aufgeführt sind, handelt es sich um Bereiche, die in der Vergangenheit immer wieder Anlass von Diskriminierungen und Verfolgungen waren. Es geht in diesem Sinne um die klassischen Bereiche Rasse, Geschlecht, Minderheit, Sprache sowie Weltanschauung und damit um Diskriminierungstatbestände, die Sie etwa in internationalen Konventionen finden.

Beerli Christine (R, BE): Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» muss für mich im Zentrum jeder Verfassung stehen. Rechtsgleichheit und Schutz vor Diskriminierung sind die Grundpfeiler jedes liberalen Rechtsstaates. Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» genügt. Er beinhaltet alles, was in Absatz 2 ausgesagt wird, und umfasst auch meinen Antrag. Er macht alles weitere überflüssig. Wenn man jedoch nach dem Konzept des Bundesrates und Ihrer Kommission bei Artikel 7 einen Absatz 2 einfügt, indem man Gruppierungen erwähnt, die ausdrücklich nicht diskriminiert werden dürfen, wird es heikel. Dann muss man sich vor qualifiziertem Schweigen hüten und darf diejenigen Gruppen nicht vergessen, die am meisten Gefahr laufen, in Staat und Gesellschaft wirklich diskriminiert zu werden.

Eines sei klar festgehalten: Die Aufnahme einer Gruppe in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung. Sie ist keine Handlungsanweisung an den Gesetzgeber und bewirkt auch keine direkte Drittwirkung, sondern schafft höchstensfalls eine psychologische Hemmschwelle für gesellschaftliche Diskriminierungen und Benachteiligungen. Also: entweder, oder! Entweder wir beschränken uns auf das einfache und umfassende «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», oder wir nehmen den von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagenen Zusatz der Lebensform in Absatz 2 auf, einen Zusatz, der die wirklich der Gefahr der Diskriminierung ausgesetzten Gruppen der Homosexuellen schützen soll.

Ich bitte Sie, meinen Antrag zu Absatz 2 anzunehmen.

Leumann Helen (R, LU): Wir haben gestern beim Eintreten sehr kritische, aber auch sehr unterstützende Voten gehört. Unsere Bundesverfassung muss verständlich sein. Sie muss für Bürgerinnen und Bürger verständlich sein, und das ist für

Laien manchmal nicht so einfach. Doch muss es uns gelingen, die Diskussion in der Bevölkerung auch auf einer Laienebene in Gang zu bringen. Es gibt viele Gruppierungen, die sich bereits intensiv mit dieser Verfassung auseinandergesetzt haben, zum Teil, weil sie sich etwas davon erhoffen, zum Teil aber auch, weil berechnete Anliegen vorliegen. Ich denke gerade an den Antrag Beerli.

Ich möchte hier vor allem auf einen Punkt eintreten, nämlich auf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen: Als Präsidentin der überparteilichen parlamentarischen Jugendgruppe hat es mich sehr beeindruckt, mit wieviel Engagement sich die Vertreter dieser Jugendorganisationen hinter ihre Anliegen gestellt haben. Sie haben tatsächlich auch viel erreicht.

Es ist jedoch schwierig zu verstehen, weshalb beim Diskriminierungsverbot das Alter nicht aufgeführt wird, das eben gerade die Jugendlichen speziell mit einbeziehen würde. Wenn ich Herrn Inderkum zugehört habe, wird es für mich noch unverständlich. Absatz 2 lautet nämlich im ersten Satzteil kurz und bündig: «Niemand darf diskriminiert werden», und das sagt eigentlich alles.

Aber dann beginnt eine Aufzählung: «.... nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache» usw. Der Nachteil von Aufzählungen ist, dass sich dann immer Gruppen finden, hier die Jugendgruppen, die nicht aufgezählt sind und somit befürchten, dass dieser Absatz für sie nicht gilt. Es ist daher nicht einsichtig, weshalb das Alter nicht auch speziell aufgeführt ist – oder die gleichgeschlechtlichen Partner gemäss Antrag Beerli.

Ich meine, dass wir uns entscheiden müssen, entweder die Aufzählungen zu streichen und nur das grundsätzliche Diskriminierungsverbot zu erwähnen, wie gemäss Antrag Spoerry, was dann alle Menschen und Menschengruppen einschliesst, oder aber die Aufzählung gemäss Antrag Beerli, meinem Antrag und eventuell noch Anträgen mit der Erwähnung anderer Gruppierungen zu vervollständigen. Denn entweder braucht es eine Aufzählung, damit dieser Absatz etwas aussagt – dann müsste sie vollständig sein –, oder es braucht keine Aufzählung – dann wäre es meines Erachtens ehrlicher, sie wegzulassen.

Wenn es aber eine Aufzählung braucht, bitte ich Sie um Unterstützung meines Antrages, und zwar nicht aus juristischen, sondern aus politischen Gründen, damit auch solche Absätze für Laien verständlich sind.

Brändli Christoffel (V, GR): Die Aufnahme der Behinderung in den Katalog der Tatbestände, die vom Diskriminierungsverbot erfasst werden, ist sicher zu begrüssen. Es geht bei meinem Antrag um den Begriff der Behinderung. Wir haben hier eine Differenz zur nationalrätlichen Kommission. Unsere Kommission unterscheidet zwischen geistiger und körperlicher Behinderung, die nationalrätliche Kommission unterscheidet zwischen geistiger, körperlicher und psychischer Behinderung.

Ich beantrage Ihnen aus folgenden Gründen, die Fassung der nationalrätlichen Kommission zu übernehmen: In der medizinischen und sozialrechtlichen Praxis ist die Unterscheidung in geistige, körperliche und psychische Behinderung unbestritten. Bei der laufenden IV-Revision wird ebenfalls von dieser Dreiteilung ausgegangen. Der Ständerat hat dabei im Rahmen der Revision dieser Definition oppositionslos zugestimmt; ich verweise auf Artikel 4 des IV-Gesetzes. Wenn wir nun hingehen und nur von geistiger und körperlicher Behinderung sprechen, dann grenzen wir die psychisch Behinderten aus – bzw. diskriminieren wir sie. Man hätte natürlich darüber diskutieren können, dass man nur von Behinderungen spricht. Wenn man aber die Gruppen der Behinderten aufzählt, muss man dies vollständig tun.

Ich bitte deshalb im Interesse der Klarheit, die Definition gemäss Fassung der nationalrätlichen Kommission aufzunehmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich beantrage Ihnen – und die vorangegangenen Voten bestärken mich in diesem Antrag –, Absatz 2 von Artikel 7 mit der nichtabschliessenden Aufzäh-

lung möglicher Diskriminierungsgründe zu streichen und in einem erweiterten Absatz 1 festzuhalten, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und Diskriminierungen demzufolge in jedem Fall verboten sind.

Nicht betroffen von meinem Antrag ist selbstverständlich Absatz 3 von Artikel 7, wonach Mann und Frau gleichberechtigt sind und das Gesetz für ihre Gleichstellung zu sorgen hat. Dieser Absatz ist erfreulicherweise in einer separaten Volksabstimmung angenommen worden und steht somit nicht zur Diskussion.

Zurück zu Absatz 2: Wie komme ich zu meinem Antrag, diesen Absatz zu streichen? Als unsere heutige Bundesverfassung geschaffen wurde, waren Herabsetzungen bestimmter Gruppierungen von Menschen innerhalb der Gesellschaft noch an der Tagesordnung. Es war eines der wichtigen Ziele der neuen Eidgenossenschaft, mit den sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Menschen aufzuhören. Damit lag es auf der Hand, die festgestellten Diskriminierungsgründe in der Verfassung einzeln aufzuzählen. Es handelte sich dabei um eine abschliessende Aufzählung; das Wort «namentlich», das heute eingefügt werden soll, fehlte. In der Zwischenzeit hat sich die Gesellschaft weiterentwickelt. Bestimmte Merkmale von Menschen, die im letzten Jahrhundert noch Anlass zu Diskriminierungen gaben, stellen heute glücklicherweise kaum noch ein Problem dar. Dafür gibt es neue Gruppen, die sich in bestimmten Punkten von anderen Bürgerinnen und Bürgern unterscheiden und deshalb einer gewissen Diskriminierung ausgesetzt sind. Ein Diskriminierungsverbot ist daher unverändert nötig.

Der Bundesrat lässt nun diesem Verbot eine Auflistung folgen und präzisiert, dass die aufgezählten Gründe nicht abschliessend seien, sondern durch das Wort «namentlich» lediglich exemplarischen Charakter hätten. Der Bundesrat und die vorbereitende Kommission sagen – und das sicher zu Recht, das bestreite ich nicht –, dass es sich bei dieser Aufzählung nicht um einen abschliessenden Katalog handle, sondern dass auch Menschen, die nicht in der Aufzählung vorkommen, durch ein Diskriminierungsverbot geschützt seien, so z. B. Lesben und Schwule, aber auch betagte Menschen oder Jugendliche, soweit sie Diskriminierungen ausgesetzt werden.

Begreiflicherweise stellt sich aber für die Betroffenen – das wurde in den vorherigen Begründungen sehr klar – sofort die Frage, warum sie denn nicht auch genannt sind. Sie fürchten, dass diese nicht vollständige Aufzählung doch die Absicht hat, bestimmte Gruppen besonders zu schützen, und die Nichtaufzählung, so wie das Frau Beerli ausgeführt hat, als qualifiziertes Schweigen auszulegen sei. Nachdem ich die Ausführungen des Berichterstatters gehört habe, beginne ich dies immer mehr zu verstehen. Meines Wissens hat er gesagt, eine erweiterte Aufzählung könne dem Artikel ein Gewicht geben, das man so nicht wolle.

Deshalb verlangen die nicht erwähnten Gruppierungen mit Nachdruck, dass sie ebenfalls *expressis verbis* in der Verfassung aufgeführt werden. Ihr Gefühl der Enttäuschung manifestiert sich mit Bezug auf die homosexuellen Menschen im Antrag Beerli, mit Bezug auf die Jugendlichen im Antrag Leumann; Herr Brändli will neben den geistig und körperlich Behinderten auch die psychisch Behinderten ausdrücklich erwähnt haben.

Im Nationalrat stehen bei Artikel 7 acht Minderheitsanträge zur Beratung an; auch dies ein Ausdruck des Unbehagens und der Unsicherheit, welche vor allem durch diese nicht abschliessende Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe hervorgerufen worden sind.

In Anbetracht dieser Tatsache komme ich zum Schluss, dass wir am ehesten dem Ziel einer mehrheitsfähigen transparenten, verständlichen neuen Verfassung gerecht werden, wenn wir schlicht und einfach am Grundsatz festhalten, wonach alle Menschen vor dem Gesetze gleich sind, Diskriminierungen verboten sind und – wenn sie vorkommen – von jeder betroffenen Person eingeklagt werden können.

Eine Diskriminierung ist eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung oder allenfalls auch eine Gleichbehandlung von Menschen, bei denen unterschiedliche Merkmale

eine Ungleichbehandlung aufdrängen oder eine Gleichbehandlung verunmöglichen. Und dieser Grundsatz gilt für alle Menschen in diesem Land, gleich welcher Herkunft oder Rasse, gleich welcher Sprache oder sozialer Stellung sie sind, gleich welche Überzeugung sie haben, gleich ob sie alt oder jung sind, welche sexuelle Orientierung sie ausweisen, und gleich ob sie im Besitze all ihrer Kräfte sind oder mit einer Behinderung leben müssen.

Wenn Sie diesem Antrag nicht folgen können, müsste ich mich für eine abschliessende Aufzählung aller heute erkannten möglichen Diskriminierungstatbestände in unserer Gesellschaft entschliessen.

Damit will ich folgendes unterstreichen:

Erstens soll mit einer generellen Formulierung in meinem Sinne niemandem etwas weggenommen werden, sondern im Gegenteil sollen damit wirklich alle eingeschlossen sein. Aber eine lückenlose Aufzählung widerspricht meiner Vorstellung von einer schlanken Verfassung.

Zweitens ist der Sinn einer umfassenden Aufzählung nicht einzusehen, wenn ohnehin alle gemeint sind.

Drittens – und vor allem – könnte auch eine aus heutiger Sicht vollständige Aufzählung bereits in wenigen Jahren wieder lückenhaft sein, weil sich die Gesellschaft auch in Zukunft weiterentwickeln wird und Gruppen mit weiteren Merkmalen entstehen dürften, die Anlass zu neuen Diskriminierungen geben können.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zu folgen. Aus meiner Sicht stellt er eine klare Lösung dar, die niemanden bevorzugt, aber auch niemanden ausschliesst, die aber auch keine Hoffnungen weckt, welche im Rahmen einer nachgeführten Verfassung nicht erfüllt werden können, wie Frau Beerli dies zu Recht und präzise ausgeführt hat.

Simmen Rosemarie (C, SO): Bei der Vorberatung des Geschäftes der Verfassungsrevision habe ich mich sehr eingehend mit Absatz 2 von Artikel 7 auseinandergesetzt, denn eine Diskriminierung innerhalb eines Rechtsstaates ist eine sehr schwerwiegende Angelegenheit. Es ist unsere Pflicht, alles vorzukehren, damit niemand in diesem Lande diskriminiert wird. Es haben sich viele Gruppen von Menschen an uns gewandt, die Homosexuellen, Gruppen verschiedenen Alters – von den Kindern und Jugendlichen bis zu den alten Menschen –, die Behinderten und auch andere, kleinere Gruppen. Unter all diesen Leuten war niemand, von dem ich nicht hätte sagen müssen: Es ist richtig, dass diese Menschen nicht diskriminiert werden dürfen.

Je länger ich mich mit dieser Frage befasst habe, desto unsicherer bin ich geworden. Ich habe mich gefragt, ob es noch andere Gruppen gibt, die sich nicht gemeldet haben, sei es, weil sie mit diesen Vorgängen nicht vertraut sind, sei es aus irgendeinem anderen Grund. Ich habe mich gefragt, ob es Gruppen gibt, an die ich eigentlich selber hätte denken sollen und an die auch ich nicht gedacht habe. Je länger ich darüber nachgedacht habe, desto unsicherer bin ich geworden.

Natürlich heisst es im Text «namentlich», und das bedeutet, dass es keine abschliessende Aufzählung ist. Aber gerade die Reaktionen, die wir bekommen haben, zeigen auf, dass es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig ist und dass es einen Unterschied macht, ob man in dieser Aufzählung erwähnt ist oder nicht.

Aus all diesen Gründen – die heutige Diskussion hat mich darin bestärkt – bin ich zum Schluss gekommen, dass wir uns von der Realität und von dem, was wir eigentlich möchten, um so mehr entfernen, je mehr wir hier hineinschreiben.

Ich werde dem Antrag Spoerry zustimmen, gerade weil ich den Schutz der Minderheiten als etwas Essentielles betrachte und niemanden, auch nicht indirekt und nur psychologisch, davon ausschliessen möchte.

Wicki Franz (C, LU): Ich kann mich vollumfänglich den Überlegungen von Frau Simmen anschliessen. In unserer Kommission haben wir uns eingehend mit dieser Verfassungsbestimmung befasst. Wir sind damals zum Schluss gekommen, dass wir mit dem Ausdruck «namentlich» eigentlich alles auffangen werden. Nun, die inzwischen eingetroffenen Zuschrif-

ten verschiedenster Gruppen, die heutige Diskussion und die heute vorliegenden Anträge führen auch mich dazu, dem Antrag Spoerry zuzustimmen. Wir könnten nämlich so nicht nur einen einfachen Ausweg finden – das wäre für mich zu einfach –, aber die Überlegung ist doch die: Wir machen heute einen Katalog aus einem gewissen Zeitgeist heraus, und wir wissen nicht, was für Diskriminierungsmöglichkeiten oder Diskriminierungsgefahren morgen bestehen.

Ich bin für diesen Antrag Spoerry auf Streichung der Diskriminierungsgründe, möchte aber meine Ansicht zu Protokoll geben: Wenn wir die im Entwurf angeführten Tatbestände nicht mehr wörtlich aufnehmen, sind wir keineswegs der Meinung, dass irgendwelchen Diskriminierungen Tür und Tor geöffnet werden sollen. Vor allem möchte ich auch persönlich zu diesen Zuschriften, mit denen uns die Lesben und Homosexuellen ihr Anliegen unterbreiteten, sagen, dass wir damit keineswegs diese Gruppierungen der Diskriminierung aussetzen wollen. Wir möchten das Verbot jeder Diskriminierung ganz ausdrücklich in der Bundesverfassung festhalten.

Maissen Theo (C, GR): Ich kann mich kurz fassen, weil ich mich der Vorrednerin und dem Vorredner anschliessen kann. Nach all diesen Diskussionen und Zuschriften meine ich, dass die Lösung von Frau Spoerry die klarste ist. Zudem ist für mich die Tatsache entscheidend, dass in einer solchen Situation immer die Gefahr besteht, dass eine Aufzählung nicht nur objektiv erfolgt, sondern auch nach der Lautstärke, mit der sich die Gruppierungen zu Wort melden – und dass vielleicht gerade jene, die in einer Gesellschaft am schwächsten sind und unter der Diskriminierung leiden, dann nicht zum Zug kommen.

Für den Fall, dass wir diese Aufzählung trotzdem machen, habe ich aber eine Frage an Frau Beerli, und zwar in bezug auf diese Einbindung der Lebensform, zu der wir ja viele Zuschriften erhalten haben. Diese Frage stellt sich auch angesichts der Aussage des Kommissionsprechers, wonach die Gefahr besteht, dass noch weitere Forderungen suggeriert oder Gesetzgebungen initialisiert werden könnten. Für mich stellt sich im Zusammenhang mit der Problematik der gleichgeschlechtlich ausgerichteten Gruppierungen die Frage des Verhältnisses zu Artikel 12, Recht auf Ehe: Wenn man den Antrag Beerli annimmt und in Absatz 2 eine Aufzählung macht, wenn wir also den Vorschlag betreffend Lebensformen integrieren, ist es dann denkbar, dass daraus der Schluss abgeleitet wird, eine Diskriminierung bestehe auch, wenn Artikel 12, Recht auf Ehe, für gleichgeschlechtliche Partner nicht gewährt wird?

Das ist für mich eine essentielle Frage in bezug auf eine Beschlussfassung zu einem allfälligen Absatz 2 mit detaillierter Aufzählung.

Onken Thomas (S, TG): Persönlich wollte ich mich insbesondere für den Antrag Beerli einsetzen, für den ich ihr ausdrücklich danke. Es scheint jetzt allerdings so, als ob die Diskussion bereits sehr stark in Richtung der generellen Formulierung von Frau Spoerry geht. Gleichwohl möchte ich hier noch ein Wort dazu sagen, dass andere «Lebensformen», wenn es zu einer Aufzählung kommt, ausdrücklich einbezogen werden.

Die organisierten Zuschriften und Kartenaktionen, mit denen man immer wieder an uns gelangt, sind mitunter problematisch. Sie stossen teilweise auf eine instinktive Ablehnung. Diese Kartenaktion von homosexuellen Menschen und von ihren Eltern aber hat mich zutiefst berührt und betroffen gemacht. Denn jede dieser Karten war eine individuelle Botschaft, ein handgeschriebener Appell von einer berührenden und bekenntnishaften Offenheit. Jede Zuschrift war intelligent formuliert, hat argumentiert und Einsicht geschaffen, und die Texte waren, wie mir aufgefallen ist, oft in einer sehr schönen, sehr empfindsamen Schrift geschrieben. Wer sich die Aufgeschlossenheit für solche Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern bewahrt hat, der muss dafür empfänglich sein und davon einen starken Impuls erhalten haben.

Die grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kümmert sich eigentlich kaum darum, was wir hier mit dieser Nachfüh-

rung unserer Verfassung machen; das ist nun einmal eine Tatsache. Vielleicht ändert sich das noch, vielleicht können wir ein bisschen Bewegung in die Diskussion in der Bevölkerung hineinbringen. Aber eine Realität ist es, dass kaum jemand wirklich mit Anteilnahme verfolgt, was wir hier tun.

Die einzigen die reagiert haben, sind die, die sich von dieser Verfassung, namentlich von dieser Verfassungsbestimmung, wirklich noch etwas erhoffen oder erwarten. Diese haben an uns appelliert, und zwar nicht nur die Homosexuellen, sondern auch andere Gruppierungen. Es handelt sich um Menschen, die genau wissen, wovon sie sprechen, wenn vom Diskriminierungsverbot die Rede ist, um Menschen, die noch immer sehr stark beargwöhnt oder missverstanden werden, die ausgegrenzt und teilweise geächtet und in der gesellschaftlichen Realität nach wie vor auch diskriminiert werden. Es geht um Menschen, die eine andere sexuelle Orientierung haben, aber im übrigen das gleiche Erleben, das gleiche Empfinden und Fühlen, den gleichen Wunsch, den wir alle haben, nämlich nach Verständnis, Zuneigung, einer Geborgenheit in der Gemeinschaft und auch den gleichen berechtigten Wunsch nach einem Schutz vor Benachteiligungen. Diesen Schutz sollten wir in geeigneter Form gewähren. Die Formulierung von Frau Beerli erlaubt dies. Sie bezieht diese «andere sexuelle Orientierung» ausdrücklich ein. Wenn schon eine nicht abschliessende Aufzählung stattfinden soll, wie es die Kommission vorgeschlagen hat, dann sollten wenigstens diejenigen erwähnt werden, die diese Benachteiligung auch heute noch immer wieder persönlich erfahren, und nicht bloss ein Katalog von Kriterien aufgenommen werden, die vielfach schon längst zum unbestrittenen Bestand eines Diskriminierungsverbotes gehören.

Ob diesen Menschen mit der generellen Formulierung von Frau Spoerry Rechnung getragen wird, ob ihr Anliegen damit aufgenommen werden kann, weiss ich nicht, ich bezweifle es aber. Wahrscheinlich wäre ihnen die explizite Erwähnung des Tatbestandes lieber. Doch selbst die Formulierung, die Frau Spoerry anregt, ist besser als eine nicht abschliessende Aufzählung, die gerade diese Form von häufiger Benachteiligung nicht ausdrücklich erwähnt.

Ich unterstützte deshalb, mit Nachdruck und aus Überzeugung, den Antrag Beerli.

Schmid Carlo (C, AI): Ich unterstütze Frau Spoerry. In der Diskussion will ich Ihnen gerne zugestehen, dass mich die Situation, wie wir sie heute haben, doch überrascht: Wir sprechen heute im Zusammenhang mit dem alten Artikel 4, dem heutigen Artikel 7, nur noch von Diskriminierung. Und Diskriminierung wird dabei als eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verstanden.

Vor 150 Jahren hat man, wie aus dem alten Artikel 4 hervorgeht, mit dem Untertanenverhältnis aufgeräumt, also der einen Form der Diskriminierung, und zudem mit vier Formen der Privilegierung, nämlich mit den Vorrechten des Ortes, der Geburt, der Familie und der Person.

Ich denke, es ist bemerkenswert, dass wir heute eigentlich nicht mehr von Privilegierung sprechen. Einer der Vorzüge der alten Verfassung ist, dass die Privilegien, soweit sie den Staat betreffen, wirklich zusammen mit allen alten Zöpfen des Ancien régime abgeschnitten worden sind. Dies sollten wir auch einmal anerkennen.

Ich bin der Meinung, dass die umfassendste Form zur staatlichen Verbannung der Diskriminierung jene ist, die Frau Spoerry vorgeschlagen hat. Zuhanden einer späteren Kommissionssitzung möchte ich aber auch zu bedenken geben, dass man die Frage der Privilegierung in der heutigen Zeit studiert, die von gewaltigen gesellschaftlichen Veränderungen sowie von Paradigmenwechseln zwischen Staat und Bürgern geprägt ist. Kommen nicht neue Privilegien auf uns zu, zu denen der Staat unter Umständen noch etwas zu sagen hätte? Aber dies ist nur eine Anregung.

Ich berate diesen Artikel 7 auf alle Fälle mit grosser Dankbarkeit unseren Vorfahren gegenüber.

Rochat Eric (L, VD): La discrimination revient à appliquer à deux personnes différentes de façon différente les droits qui

leur sont garantis, soit par la constitution, soit par la loi. Il y a donc une inéquité de traitement par rapport à un droit garanti. C'est en fait la contradiction, c'est l'opposé du principe de l'égalité énoncé dans l'alinéa 1er: «Tous les hommes sont égaux devant la loi.» A ce titre-là, on pourrait presque se passer de parler de discrimination. La discrimination n'est que la négation de l'égalité. Je pense cependant avec tous les intervenants qu'il est nécessaire de le dire parce que dans un texte aussi fondamental que notre constitution la discrimination ne peut pas ne pas être condamnée.

En revanche, l'énumération qui suit à l'alinéa 2 a plus de chance d'être incomplète que d'apporter un surplus de droits à ceux qui sont concernés, à savoir nous tous. D'autant plus que tous les droits fondamentaux et libertés sont énumérés de l'article 8 à l'article 28 de façon exhaustive et que la discrimination ne consiste, à ce moment-là, qu'à ne pas appliquer un de ces articles de façon équivalente à deux personnes différentes.

Dans ce sens-là, je pense que Mme Spoerry a raison avec son amendement. Il est bon de condamner strictement la discrimination. Il n'est pas utile de faire l'énumération qui suit; elle affaiblit le principe principal qui est d'abord énoncé.

Je vous propose de soutenir la proposition Spoerry.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte den nicht einfachen Versuch unternehmen, noch einige Überlegungen zur rechtlichen Tragweite dieser Diskriminierungsbestimmungen anzustellen. Ich schicke aber meinen Ausführungen voraus, dass es hier teilweise um offene Rechtsfragen geht, so dass ich Ihnen nicht einen einhelligen Stand von Lehre und Rechtsprechung übermitteln kann.

1. Diskriminierung heisst einmal rechtliche Ungleichbehandlung einer bestimmten Gruppe, einer Minderheit; Ungleichbehandlung nur deswegen, weil sich Menschen einer solchen Gruppe zugehörig fühlen oder ihr angehören, und weil sich diese Gruppe in einer bestimmten Hinsicht von der Mehrheit unterscheidet.

Mit der Vorstellung der Diskriminierung ist aber stets noch etwas Zusätzliches verbunden, nämlich eine herabwürdigende, eine ausgrenzende Einstellung oder Haltung der Bevölkerungsmehrheit oder der staatlichen Organe. Diskriminierung ist deshalb mehr als einfach nur ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, weil sie eine kollektive Dimension hat, auf eine Gruppe verweist und weil sie auch eine wertende oder abwertende Dimension enthält.

Wenn der Vorschlag des Bundesrates sagt, niemand dürfe diskriminiert werden, muss man den zweiten Teil des Satzes miteinschliessen. Er heisst nämlich: «namentlich wegen». Das «wegen» ist das Entscheidende der Diskriminierung und nicht einfach nur das nackte Wort «Diskriminierung» für sich allein. Deshalb hat die Bundesverfassung von 1848 und haben auch andere Verfassungen wie neuere internationale Menschenrechtspakte immer besondere Fälle von Diskriminierungen aufgezählt, bei denen es darum ging, historische oder aktuell erlebte Benachteiligungen zu verbieten oder möglichst zu verhindern.

2. Diskriminierung bezieht sich auf den Staat. Er wird in die Pflicht genommen, nicht gesellschaftliche Gruppen und Private. Es ist deshalb in all denjenigen Fällen vor übersteigerten Erwartungen zu warnen, wo die vorhandene Diskriminierung vor allem eine gesellschaftliche Diskriminierung ist und der Staat – jedenfalls nach heutiger Auffassung, nach heutigem Stand – eigentlich kaum als derjenige auftritt, der diese Gruppe ausgrenzt. Dem Staat erwächst auch, allein gestützt auf das Diskriminierungsverbot, noch keine direkte Pflicht, die Beseitigung von gesellschaftlichen Diskriminierungen auf dem Wege der Gesetzgebung vorzunehmen.

3. Diese spezifischen Diskriminierungsverbote haben also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen. Sie dürfen nicht einfach an das Unterscheidungsmerkmal anknüpfen, an die Eigenschaft, welche die diskriminierte Gruppe definiert. Aber auch dort sind Ungleichbehandlungen, wenn sie qualifiziert zu rechtfertigen sind, weiterhin möglich, weil es keine absolute Gleichheit gibt.

4. Das Diskriminierungsverbot allein enthält noch kein Egalisierungsgebot. Wenn wir Diskriminierungstatbestände aufnehmen, verlangen wir damit vom Gesetzgeber nicht, reale Gleichheit herzustellen. Dies gälte nur, wenn die Verfassung einen Gesetzgebungsaufrag enthält, wie das im heutigen Artikel 4 Absatz 2 bzw. in Absatz 3 von Artikel 7 des Entwurfes der Fall ist oder wie das Herr Brändli mit Absatz 4 für die Behinderten erreichen möchte. Wenn wir also die jetzt diskutierten Tatbestände ansehen, so ist wohl zu überlegen, welchen Stellenwert sie wirklich haben und ob nicht Erwartungen und rechtlicher Gehalt teilweise weit auseinanderklaffen.

5. Die rechtliche Tragweite besteht darin, dass mit dem Verweis auf spezifisch zu schützende Gruppen eine erhöhte Begründungspflicht eingeführt wird, zudem wird politisch-psychologisch ein wichtiger Akzent gesetzt, indem es dem Verfassungsgeber besonders um den Schutz einzelner Gruppen geht.

Schliesslich muss ich darauf hinweisen, dass die Verfassung nicht nur ein rechtliches Dokument darstellt, sondern auch eine politisch-integrative Tragweite aufweist. Viele Menschen, die Schutz beanspruchen, möchten Garantien in den Verfassungstext aufnehmen.

Deshalb habe ich auch Mühe mit dem Antrag Spoerry, obwohl er offenbar hier auf eine gewisse Sympathie stösst. Denn für sich allein genommen sagt der Satz, niemand dürfe diskriminiert werden, nicht viel aus. Er ist rechtlich vollumfänglich in Absatz 1 enthalten, wonach niemand ungleich behandelt werden darf. Denn Diskriminierung bezieht sich immer auf eine bestimmte Gruppenzugehörigkeit, auf ein besonderes Merkmal dieser Gruppe.

Also: Wenn Sie streichen wollen, dann sollten Sie eigentlich auch diesen Satz streichen und sagen, es brauche keinen Absatz 2. Wenn Sie den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» beibehalten, dann eröffnen Sie allenfalls dem Richter die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, welche Gruppen besonders zu schützen sind, oder auch zurückzugehen und bestimmte Gruppen nicht mehr zu schützen, die heute durch die Verfassung besonders geschützt werden. Sie erreichen mit diesem Satz eigentlich keine Klarheit, sondern bewirken im Gegenteil eine zusätzliche Unklarheit.

Ich bitte Sie deshalb, entweder der Kommission und damit dem Bundesrat zuzustimmen oder im einen oder anderen Fall eine Erweiterung des Kataloges vorzunehmen, wie es beantragt worden ist, aber nicht den ganzen Katalog zu streichen und quasi das Kind mit dem Bade auszuschütten. Politisch würde das von all denjenigen nicht verstanden, die nach dem Entwurf des Bundesrates oder bereits nach heutigem Verfassungsrecht besonders geschützt sind.

Zum Schluss: Erinnern wir uns der psychologischen Tatsache, dass die Streichung eines einmal publizierten Textes in der Öffentlichkeit immer anderen Bedingungen unterworfen ist als die Nichtaufnahme eines neuen Textes, der noch keine Erwartungen geweckt hat!

Brunner Christiane (S, GE): Je partage pleinement l'opinion qui vient d'être exprimée par mon préopinant. Pour moi, la Constitution fédérale est plus qu'un code juridique, est plus qu'un code tout à fait sec. Elle représente aussi un code éthique qui reflète la sensibilité et la volonté morale de la population. Si la liste des demandes d'extension de protection contre les discriminations s'est allongée, c'est bien la preuve que le besoin, la demande pour plus de justice et de tolérance augmentent dans notre société et se déplacent peut-être aussi d'un groupe à l'autre, suivant à quel stade d'évolution nous nous trouvons.

Si on prend l'exemple de la cause de discrimination liée à l'homosexualité, je pense que c'est un bon exemple qui indique qu'il faut maintenir une liste exemplative à l'article 7 alinéa 2. Nous sommes, en fait, encore mal à l'aise devant l'homosexualité. Et si deux hommes ou deux femmes échangent un geste affectueux l'un à l'égard de l'autre dans la rue ou dans notre entourage immédiat, on est gêné, on est scandalisé, on doit encore réfléchir à ce qu'il convient de faire dans un cas comme celui-là.

Je suis persuadée qu'il ne faut pas sous-estimer la valeur symbolique d'une disposition antidiscriminatoire dans la Constitution fédérale. Même si ces exemples de discrimination sont des causes exemplatives, même si l'on introduit le genre de vie comme le propose Mme Beerli, je sais que ça ne va pas changer la vie quotidienne des homosexuels du jour au lendemain, mais je suis persuadée que cet ajout, qui peut nous sembler, à nous, tout à fait insignifiant, est significatif pour les personnes concernées et que cela exprime à l'égard de ce groupe de personnes homosexuelles notre volonté d'affirmer le droit à la tolérance et au respect comme pour toutes les autres personnes.

Je me réjouis d'une évolution qui va dans le sens d'un débat continu sur les causes de discrimination que l'on mentionne à titre exemplatif dans la Constitution fédérale. Je pense que, dans ce cas, la simplicité de la proposition Spoerry s'oppose au maintien d'une réflexion, s'oppose au maintien d'un débat qui ne peut jamais être clos parce qu'il doit suivre l'évolution qui se passe dans notre société, mais c'est un débat qui enrichit notre société d'une manière générale et qui accorde aussi aux êtres humains qui en éprouvent le besoin la garantie que notre droit fondamental les protège contre toute discrimination.

Je crois que pour nous, en tant que parlementaires, il apparaît peut-être qu'une telle disposition est inutile puisque, juridiquement, on peut interpréter les causes de discrimination. Mais, au niveau de la population, au niveau des personnes concernées, il n'est pas indifférent de savoir que cette protection particulière, cette reconnaissance particulière de leur statut et de leur égalité est précisée dans le texte de la Constitution fédérale, et ils ne peuvent pas dire: «Voilà, c'est simple, on est compris dans le fait que notre constitution interdit les discriminations ou garantit l'égalité des droits.» Il faut concrétiser cela. Pour certains groupes de personnes, c'est important d'avoir l'affirmation de cette protection, de cette garantie. Et même si, dans quelques années peut-être, un autre groupe de personnes viendra avec une autre demande, on pourra aussi la satisfaire. Eh bien, on tient compte de ce qui apparaît dans notre société, mais on garde aussi ce qui résulte de notre passé. Il n'est pas indifférent de ne plus mentionner les discriminations quant au sexe, quant à la langue ou quant à la situation sociale. Ce sont encore des causes de discrimination qu'il convient de mentionner, même à titre exemplatif, dans le texte de la Constitution fédérale.

Ce sont les raisons pour lesquelles je vous invite à refuser la proposition Spoerry et à soutenir aussi bien la proposition Beerli que la proposition Leumann.

Beerli Christine (R, BE): Ich möchte nur die Frage von Herrn Maissen beantworten, die er mir gestellt hat. Ich bin ihm das schuldig, obschon der Kommissionspräsident schon darauf eingegangen ist.

Eine Aufnahme in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung; es geht um ein Diskriminierungsverbot und nicht um ein Gleichbehandlungsgebot. Das ist keine Handlungsanweisung an die staatlichen Organe; demzufolge könnte auch kein Recht auf Ehe oder irgend etwas in dieser Art und Weise daraus abgeleitet werden, wenn die Lebensformen in Artikel 7 Absatz 2 aufgenommen würden.

Ich erlaube mir noch eine kleine Anregung zuhänden von Frau Spoerry. Ich habe einleitend gesagt, für mich genüge der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», es brauche den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» nicht. Wenn Frau Spoerry diesen Satz trotzdem aufrechterhalten möchte, so steht er meines Erachtens in Absatz 1 nicht am richtigen Ort, sondern er müsste praktisch als «Schrumpfab-satz 2» stehenbleiben. Man könnte Absatz 2 also «zusammenstreichen», ohne dass inhaltlich etwas verlorengehe, indem man dort nur noch sagen würde: «Niemand darf diskriminiert werden.»

Spoerry Vreni (R, ZH): Zunächst zu Frau Beerli: Ich bin mit dieser Anregung sehr einverstanden. Ich finde sie eine klare Verbesserung gegenüber meinem ursprünglichen Antrag. Ich habe die Formulierung meines Antrages so gewählt, weil

sie mit einem Minderheitsantrag im Nationalrat identisch ist und weil es u. a. auch ein Bestreben sein soll, die Differenzen zwischen den Räten möglichst zu eliminieren. Ich bin aber der Meinung, dass es eine Verdeutlichung ist, wenn man das Diskriminierungsverbot in einem separaten Absatz regelt.

Hingegen bin ich nicht der Meinung von Herrn Rhinow. Ich kann nicht nachvollziehen, weshalb die Feststellung, dass eine Diskriminierung verboten ist, für sich alleine nichts aussagen soll. Es ist das Verbot, aktiv in einer falschen Richtung zu handeln. In diesem Sinne sagt dieser Satz für mich mehr als der Satz, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist. Er ist zumindest ebenso aussagekräftig wie der Satz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, sonst müssten wir diese passiven Formulierungen auch mit einem Katalog von Beispielen anreichern. Niemand würde anregen, diese passiven Formulierungen aus der Verfassung zu streichen, weil wir alle wissen, was wir damit sagen wollen. Das gilt auch für das Diskriminierungsverbot. Wir verbieten, jemanden zu diskriminieren. Das ist von mir aus gesehen eine ganz wichtige Aussage.

Ich kann auch nicht nachvollziehen, dass es mehr Gewicht haben soll, wenn man etwas, das bereits einmal vorgeschlagen worden ist, nicht mehr erwähnt, als wenn etwas, was als qualifiziertes Schweigen ausgelegt wird, nicht aufgenommen wird. Wenn wir sagen, dass zwar bei der exemplarischen Aufzählung alle gemeint sind, dass wir bestimmte Gruppen aber doch nicht erwähnen wollen, dann hat das von mir aus gesehen ebenfalls recht viel Gewicht.

Frau Simmen hat es besser zusammengefasst als ich das tun kann: Im Laufe der Diskussion ist die Überzeugung entstanden, dass die Aufzählung, wie auch immer wir sie machen, ein Stück weit unbefriedigend sein muss. Deshalb würde ich es begrüssen, wenn man sich auf den einfachen Grundsatz beschränken könnte.

Frau Brunner möchte ich sagen, dass die Diskussion über diese Problematik sehr wichtig ist, dass sie zur Sensibilisierung für diese Fragen beiträgt, dass in den Materialien enthalten ist, was wir meinen und was wir nicht meinen, nämlich dass wir Diskriminierungen von wem auch immer und wie auch immer in unserem Land nicht haben wollen – dass sie einklagbar sind.

So gesehen meine ich, dass die Diskussion wertvoll ist, dass aber eine nicht vollständige Aufzählung unter Umständen mehr Schaden anrichtet als die klare Feststellung des Grundsatzes.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Absatz 1, Rechtsgleichheit, ist unbestritten. Absatz 2 handelt von etwas anderem, von der Diskriminierung. Ich bin froh, dass sich wenigstens als Eventualkonsens herausgestellt hat, dass Absatz 2 stehen bleiben und die Nichtdiskriminierung auf jeden Fall genannt werden muss, dass also nicht der ganze Absatz gestrichen werden kann. Somit geht es nur noch um die Frage, ob in diesem Absatz 2 eine exemplifikatorische Aufzählung einzelner Diskriminierungselemente erfolgen soll oder nicht.

Rein juristisch, positivrechtlich gedacht, hat Frau Spoerry recht; es ist rein juristisch nicht notwendig. Der ganz spröde Grundsatz würde rechtlich gesehen genügen. Politisch aber sieht der Bundesrat das etwas anders: Diese Verfassung wird auch deshalb gemacht, damit sich dieses Land der Minderheiten mit ihr identifizieren kann. Zu dieser Identifikation gehört auch, dass alle Menschen, die diskriminiert werden könnten, in diesem Verfassungstext sehen, dass sie nicht diskriminiert werden dürfen.

Wir bringen damit zum Ausdruck, dass diese Nichtdiskriminierung keine Selbstverständlichkeit ist. Die Verfassung will auch illustrieren, was sie mit diesem einfachen Grundsatz eigentlich zum Ausdruck bringen will.

Unsere Verfassung ist diesbezüglich nicht die einzige. Auch kantonale Verfassungen kennen solche Aufzählungen. Sie wurden erarbeitet durch Zuschriften, wie Herr Onken sie z. B. nannte; durch Anträge, wie sie Frau Beerli und Frau Leumann gestellt haben; diese wiederum sind getragen von Minderheiten in diesem Lande, die sich hier wiedererkennen wollen.

Auch Menschenrechtspakte nennen derartige exemplifikatorische Aufzählungen, gerade wegen dieser psychologischen Wirkung. Die EMRK kennt diese Aufzählungen auch. Indem Sie eine solche Aufzählung machen, gestehen Sie ein, dass die Diskriminierung im Leben immer eine Bedrohung für die Minderheiten und ihre Vermeidung nicht selbstverständlich ist.

Ich will nicht den Eindruck erwecken, dieser Absatz würde eine Drittwirkung entfalten. Das tut er nicht. Er richtet sich nur an den Staat, aber dennoch hat er gewissermassen eine ethische Drittwirkung, indem sich auch andere gesellschaftliche Kräfte – Arbeitgeber, Medien zum Beispiel – darauf besinnen müssen: Im Prinzip gibt es einen Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Ich würde Ihnen empfehlen, diese beispielhafte Aufzählung als ethisches Bekenntnis aufzunehmen.

Die Verfassung ist nicht nur einfach eine Grundlage für spätere rechtliche Auseinandersetzungen und Interpretationen, die dann in Lausanne vorgenommen werden. Absicht dieser Nachführung ist es ja auch, dass sie von der Bevölkerung dieses Landes getragen wird. Jetzt einfach sämtliche Beispiele herauszustreichen, wäre zwar eine sehr saubere und radikale Lösung, aber es würde ein bisschen den Eindruck der Resignation und der einfachsten Lösung erwecken. Wie wenn man sich mit der faktischen Diskriminierung, die es in unserer Schweiz gegenüber verschiedenen Kreisen eben doch noch gibt, nicht auseinandersetzen wollte. Auch wenn dem nicht so ist, kann es diesen Eindruck machen bzw. so verstanden werden. Deshalb ersuche ich Sie, an der Lösung des Bundesrates festzuhalten.

Was die einzelnen Anträge angeht, möchte ich offen sein. Die Antragsteller haben ja begründet, warum sie sie gestellt haben, nämlich weil sich eben viele Leute an sie gewandt haben. Gerade deswegen ist das ein Argument, sich diesen Anträgen nicht zu verschliessen.

Der einzige Antrag, mit dem ich rein sprachlich etwas Mühe habe, ist der Antrag Brändli betreffend Absatz 2, weil ich nicht ganz sehe, was der Unterschied zwischen psychisch und geistig Benachteiligten sein soll; für mich ist es eigentlich das gleiche. Das ist aber nicht inhaltlich gemeint, sondern rein sprachlich.

Ich würde Ihnen empfehlen, den Antrag Spoerry abzulehnen und im Zweifelsfall allen anderen Anträgen, die hier gestellt worden sind, zuzustimmen.

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

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

Abs. 1 – Al. 1

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 2 – Al. 2

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

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

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag Beerli	26 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag Leumann	16 Stimmen
Dagegen	17 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag Brändli	21 Stimmen
Dagegen	17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Spoerry	29 Stimmen
Für den Antrag der Kommission/Beerli/Brändli	14 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3**Angenommen – Adopté**Abs. 4 – Al. 4*

Brändli Christoffel (V, GR): Aus der Sicht der Behinderten – ich verweise auf die parlamentarische Initiative Suter – sind drei Anliegen zu diskutieren:

1. das Diskriminierungsverbot,
2. der Gleichstellungsauftrag,
3. der Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung.

In bezug auf den Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung haben beide Verfassungskommissionen die Aufnahme einer Bestimmung verweigert. Es ist eine Auffassung, die man im Rahmen einer blossen Nachführung der Verfassung vertreten kann, auch wenn damit das Problem nicht gelöst wird. Ich bitte die Kommission, je nach Ergebnis der Beratungen im Nationalrat, allenfalls auf diese Frage zurückzukommen.

In bezug auf den Gleichstellungsauftrag – darum geht es in meinem Antrag – bestehen zwischen den beiden Kommissionen unterschiedliche Auffassungen: Die nationalrätliche Kommission hat eine entsprechende Ergänzung aufgenommen. Die ständerätliche Kommission hat eine solche abgelehnt.

Es ist meiner Meinung nach unbestritten, dass mit einem Diskriminierungsverbot allein die Rechts- und Chancengleichheit für behinderte Menschen nicht erreicht werden kann. Es bedarf dazu weiterer gesetzlicher Bestimmungen, welche einerseits das Benachteiligungsverbot für einzelne Lebensbereiche konkretisieren und andererseits Massnahmen zum Ausgleich und zur Beseitigung bestehender Nachteile vorsehen.

Wichtig ist, dass diese Massnahmen nicht allein über die Beiträge der Sozialversicherungen – insbesondere über die IV – finanziert werden, sondern dass das Gesetz präventiv Bestimmungen vorsieht, welche teure Sonderlösungen überflüssig machen.

Auch muss – wie in einem Gutachten von Professor Kölz nachgewiesen worden ist – nicht damit gerechnet werden, dass mit der Aufnahme dieses Absatzes plötzlich jede soziale Gruppe ihren Gleichstellungsartikel verlangt. Für religiöse, politische und weltanschauliche Gruppierungen sowie für sprachliche und ethnische Minderheiten dürfte das Diskriminierungsverbot gemäss diesem Gutachten zur Erreichung einer faktischen Egalisierung bereits genügen. Die Gleichstellung sozial Benachteiligter – das heisst, vorwiegend wirtschaftlich Benachteiligter – erfolgt hingegen im Rahmen der einzelnen Ausprägungen des Sozialstaates.

Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Aufnahme und Erfüllung der vorgeschlagenen Bestimmungen eine Kostenlawine nach sich ziehen wird. Viele Ausgrenzungen Behinderter rühren heute von einem mangelnden Verständnis für deren Anliegen her. Die Förderung des Verständnisses könnte z. B. mit einem verhältnismässig geringen finanziellen Aufwand im Rahmen von verschiedenen schulischen und beruflichen Ausbildungen betrieben werden. Der heute übliche Betrieb von Sonderschulen und Heimen dürfte beispielsweise sogar teurer sein als die Integration in die normale Umgebung.

Der Ansatz der nationalrätlichen Kommission geht ohne Zweifel in die richtige Richtung. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: So sympathisch mir – und wahrscheinlich auch vielen von Ihnen – dieses Anliegen auch ist, muss ich Ihnen doch beantragen, der Kommission zu folgen und den Antrag Brändli abzulehnen,

und zwar aus folgenden Gründen: Das Konzept ist: Absatz 1 beinhaltet den Grundsatz, nämlich «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich»; Absatz 2 ist die Konkretisierung dieses Grundsatzes in einem wichtigen Bereich, das Diskriminierungsverbot; Absatz 3 ist gleichermassen eine Lex specialis, was die Gleichberechtigung von Mann und Frau betrifft.

Nun möchte Herr Brändli gleichermassen eine Lex specialis für das Verhältnis zwischen Nichtbehinderten und Behinderten schaffen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten zum recht komplexen Begriff der Diskriminierung. Wir würden vom Staat nicht nur die Verhinderung von etwas Negativem verlangen, sondern die Schaffung von etwas Positivem. Das Hauptargument ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen würden.

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

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

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

Sie präjudizieren mit meinem Antrag nichts; die nationalrätliche Kommission hat dies sehr eingehend diskutiert und diese Fassung aufgenommen. Die Kommissionsmehrheit hat ebenfalls den Rechtsanspruch weggelassen; es gibt aber Minderheitsanträge.

Aeby Pierre (S, FR): J'ai énormément de sympathie pour la proposition Brändli, mais je dois avouer qu'après la décision que nous avons prise à l'alinéa 2 d'indiquer seulement que personne ne doit être discriminé, on a tout à coup l'impression d'un parachutage. Pour pouvoir introduire un alinéa supplémentaire, je fais la proposition – on n'a pas pu voter là-dessus – de revenir sur la solution de la commission, c'est-à-dire sur l'article 7 tel qu'il est proposé par la commission, et de l'opposer à la proposition Spoerry.

Si l'article 7 est accepté selon proposition de la commission, nous pourrions beaucoup plus facilement introduire un alinéa supplémentaire comme le prévoit la proposition Brändli. Mais, dans la situation actuelle, ça me paraît difficile parce qu'on n'a vraiment laissé que les tout grands principes. Si on introduit maintenant un alinéa spécial pour les personnes handicapées, on va dire: «Mais pourquoi est-ce qu'il n'y a pas un alinéa pour tous les autres?», puisqu'on n'a plus cette énumération fondamentale.

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

Präsident: Herr Aeby beantragt Rückkommen auf Absatz 2.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Aeby	2 Stimmen
Dagegen	24 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Brändli
Dagegen

11 Stimmen
20 Stimmen

Art. 8

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 8 garantiert den Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben. Diese Rechte sind durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, welches sie aus Artikel 4 herleitet, anerkannt.

Was diese Bestimmung betrifft, ist zunächst auf das Verhältnis zu Artikel 4, Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, zu verweisen. Artikel 4 – ich habe darauf hingewiesen – enthält die Verpflichtung der staatlichen Behörden, aber auch der Privaten, im Verhältnis zueinander nach Treu und Glauben zu handeln. Bei Artikel 8 geht es um den grundrechtlichen Aspekt. Hinzuweisen ist vor allem auf die Frage der Durchsetzbarkeit des Willkürverbotes. Weil dieses bis anhin vom Bundesgericht aus Artikel 4 abgeleitet worden ist, hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass das Willkürverbot nur durchgesetzt werden könne, wenn in einer gesetzlichen Bestimmung ein normierter, verbrieft Anspruch auf eine konkrete Behandlung bestehe.

Dies hat sogar dann gegolten, wenn – wie im Fall des Kantons Bern – ein durch die Kantonsverfassung garantiertes Willkürverbot besteht; ich verweise auf den Bundesgerichtsentscheid 121 II 267f.

Das Bundesgericht hat wörtlich festgehalten: «Ob ein Beschwerdeführer durch eine behauptete Verfassungsverletzung hinreichend betroffen ist, um mittels staatsrechtlicher Beschwerde den Schutz des eidgenössischen Verfassungsrichters anrufen zu können, bestimmt sich allein nach Artikel 88 des Obligationenrechtes.»

Nun gibt unsere Kommission nicht nur ihrer Hoffnung Ausdruck, sondern sie ist klar der Auffassung, dass das Bundesgericht inskünftig aufgrund von Artikel 8 – falls Sie ihm zustimmen sollten – seine Praxis wird ändern müssen. Denn mit der ausdrücklichen Erwähnung des Willkürverbotes im Grundrechtskatalog wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei um ein selbständiges verfassungsmässiges Recht handelt.

Angenommen – Adopté

Art. 9

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Dieser Artikel 9 enthält das Recht auf Leben und persönliche Freiheit. Vieles ist ungeschriebenes Grundrecht gemäss Praxis des Bundesgerichtes; dieses Grundrecht ist aber auch völkerrechtlich verankert, wie z. B. in Artikel 2 der EMRK, in Artikel 6 des Uno-Paktes II oder in Artikel 6 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

In Absatz 1 beantragt die Kommission, anstatt «ein» «das» Recht auf Leben zu schreiben; es geht hier nicht um irgendein Recht auf Leben, sondern um das Recht auf Leben schlechthin.

Absatz 2 enthält verschiedene Erscheinungsformen der persönlichen Freiheit. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was wiederum durch das Wort «namentlich» zum Ausdruck gebracht wird. Dies belässt dem Bundesgericht den entsprechenden Spielraum, um bei seiner Rechtsprechung in diesem sehr anspruchsvollen Grundrecht den aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

In Absatz 2 beantragt die Kommission, die drei Worte «in jedem Fall» zu streichen, mit der Begründung, dass es von einem absoluten Verbot per definitionem keine Ausnahme geben kann.

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

Angenommen – Adopté

Art. 10

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier schlägt die Kommissionsmehrheit sowohl im Titel als auch im Text eine andere Formulierung vor. Sie will die letzten Zweifel ausräumen, dass es sich hier um ein Recht auf Existenzminimum handeln könnte, und klarmachen, dass es um das Recht auf Existenzsicherung geht, das als «Recht auf Hilfe in Notlagen» nach dem Prinzip der Subsidiarität zu umschreiben ist.

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 121 III 367ff. ein Recht auf Existenzsicherung in diesem Sinne, insbesondere auch aufgrund einer beinahe einhelligen Anerkennung in der Lehre, anerkannt. Das Bundesgericht hat aber auch ausdrücklich festgehalten, dass das Grundrecht auf Existenz auf ein Minimum, eben auf eine Hilfe in Notlagen, ausgerichtet sein soll. Ausdrücklich hält das Bundesgericht im erwähnten Entscheid fest: «In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag.» Daraus ergibt sich klar, dass jemand, der in eine Notlage geraten ist, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel bekommt, um überleben zu können.

Die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung gibt die Verfassungswirklichkeit besser wieder und verdeutlicht – wie erwähnt –, dass es sich nicht um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wichtig ist im Entscheid des Bundesgerichts der Hinweis auf die Überlebenshilfe. Es geht um eine Überbrückungshilfe. Es geht um eine Hilfe zur Selbsthilfe. Aber dazu haben wir noch einen Antrag der Minderheit.

Aeby Pierre (S, FR): Il ne s'agit pas ici d'une simple formulation différente. La proposition de la majorité de la commission va beaucoup plus loin qu'une simple formulation, que le fait de dire les choses de manière différente. J'aimerais rappeler que la proposition de minorité que je défends avec M. Gentil ne vise rien d'autre que de rester fidèle au projet du Conseil fédéral.

Nous sommes en train d'examiner un catalogue des droits fondamentaux. M. Schmid a pris la peine, dans sa proposition à l'article 32 alinéa 1bis, de décrire de façon non pas exhaustive, mais relativement complète, les limites des droits fondamentaux. C'est une des propositions à l'article 32 alinéa 1bis.

On pourra discuter de la question: voulons-nous une disposition qui donne les limites des droits fondamentaux? Mais il y a à l'article 10 tout de même quelque chose d'extrêmement particulier: contrairement à ce que propose M. Schmid à l'article 32 alinéa 1bis, on vise un seul droit fondamental – et on ne peut pas mettre en doute que ce soit un droit fondamental – et on lui introduit une restriction: «.... et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien» Pour les autres droits, le droit au mariage, la liberté de conscience et de croyance, etc. – on peut relire tout ce chapitre –, on n'a jamais, ou à de rares exceptions près – on reparlera du droit de grève et du secret de rédaction notamment –, introduit d'emblée une limite dans le texte même. C'est un signe qu'on veut une moindre garantie, une garantie plus faible pour les conditions minimales d'existence.

A mon avis, ça n'est pas juste dans la mesure où nous sommes un Etat démocratique, un Etat libéral et un Etat social. Nous devons traiter des aspects qui relèvent des droits démocratiques, de la liberté et de la sécurité sociale dans le même esprit. A l'article 10, notre Etat serait défini comme un Etat démocratique, libéral, mais un peu moins social que les

deux autres termes. C'est pour ça que je défends la solution très consensuelle proposée par le Conseil fédéral.

Il y a un autre élément inadmissible, c'est le titre. Le titre du Conseil fédéral est une notion objective: «Droit à des conditions minimales d'existence». Cela signifie qu'il y a un standard qui est la nourriture, le logement, d'une façon générale, et le vêtement. Une fois qu'on est habillé, qu'on a à manger et qu'on est logé, selon certains standards qui sont ceux d'un Etat moderne, on a atteint les conditions minimales d'existence. En revanche, quand on dit «Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse», on ne dit rien sur le genre d'aide, qui peut être complète ou partielle; surtout, la «détresse» est un mot qui porte en lui-même une notion éminemment subjective, et pas forcément une notion de besoin. Je connais une personne extrêmement riche qui s'est trouvée dans une situation de détresse profonde parce qu'elle a perdu la moitié de sa fortune! C'est une situation de détresse à laquelle, humainement, on peut compatir, mais c'est une situation de détresse qui n'a rien à voir avec des conditions minimales d'existence. Donc, la formulation de la majorité de la commission passe complètement à côté du droit fondamental qu'on veut consacrer ici, à l'article 10.

Par ma proposition de minorité, j'aimerais que l'on revienne, à l'occasion de ce débat, à la formulation originelle du projet du Conseil fédéral.

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich möchte nur nochmals an die Eintretensdebatte von gestern anknüpfen, wo wir bekanntlich festgestellt haben, dass der Begriff der Nachführung unter anderem darin besteht, dass wir die Verfassungswirklichkeit verbriefen. Das erwähnte Recht auf Existenzsicherung ist in der heutigen Verfassung nicht festgeschrieben, obwohl – wie bereits erwähnt – das Bundesgericht dieses Recht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt hat.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit geht es deshalb jetzt darum, dass wir dieses Recht in der Verfassung möglichst so festschreiben, wie es eben gedacht ist. Aus diesem Grunde haben wir auch den Titel geändert, damit – wie das Bundesgericht betont hat – nicht suggeriert wird, dass es sich hier um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wir haben zusätzlich mit der Formulierung «... und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» das Subsidiaritätsprinzip, welches vom Bundesgericht ebenfalls anerkannt wurde, ausdrücklich festgeschrieben.

Ich glaube, es dürfte klar und unbestritten sein, dass grundsätzlich jede Person für sich selber zu sorgen hat. Das impliziert, dass man dann auch wieder versucht, aus einer Notsituation herauszukommen; aber falls jemand im Sinne einer Überbrückungshilfe dieses Rechtes auf Existenzsicherung bedarf, soll es auch durchgesetzt werden können.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest. Dieser Artikel steht im Kapitel «Grundrechte», und wenn bei Artikel 10 allein schon der Titel – nachher aber auch der Text – relativiert wird, wird damit der Eindruck erweckt, dieses Menschenrecht auf Existenz würde ausgerechnet in diesem Bereich tatsächlich relativiert.

Der Bundesrat drückt sich klarer, vielleicht etwas plakativer aus als Ihre Kommission in dem von ihr gewählten Text. Er sagt, es gebe ein «Recht auf Existenzsicherung». Jedes Grundrecht, das vorher auch genannt wurde, erfährt in der Praxis durch die Gesetze, aber auch durch die Rechtsprechung eine Relativierung. Dennoch haben Sie bei der Fassung des Bundesrates diese Relativierung jetzt nicht schon in die Maximen, die am Anfang der Bundesverfassung festgehalten werden, hineingebracht. Wenn dieses Subsidiaritätsprinzip hier in Artikel 10 genannt werden soll, widerspricht das auch etwas der gewählten Gesamtsystematik.

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Artikel 33 der Bundesverfassung ausdrücklich genannt. Der dortige Artikel im Kapitel «Sozialziele» beginnt mit «In Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung setzen sich» Dieses Subsidiaritätsprinzip ist in der Verfassung selbst genannt, und es widerspricht irgendwie der hehren Aufzählung von Grundzie-

len, wenn ausgerechnet das nur hier am Anfang genannt wird.

Ich ersuche Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

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

Art. 11

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 11 beschlägt den Schutz der Privatsphäre. Dieser Artikel ist mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und mit der Praxis der Organe der EMRK zu Artikel 8, dem er materiell entspricht, identisch.

Er hat in der Kommission zu keinen grösseren Diskussionen Anlass gegeben. Eine Frage, die sich stellte, war die, ob «jede Person» für die Adressaten des Grundrechtes richtig sei. Die Frage wurde mit der Begründung bejaht, dass von der Norm selbstverständlich auch die juristischen Personen erfasst werden. Andererseits ist klar, dass nur natürliche Personen gemeint sind, wenn in diesem Artikel von der Achtung des Familienlebens die Rede ist.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Auch hier kann ich mich kurz fassen.

Dieser Artikel entspricht Artikel 54 der heutigen Bundesverfassung, beschränkt sich aber auf einen einzigen Satz des Inhaltes «Das Recht auf Ehe ist gewährleistet». Diese Bestimmung garantiert die Ehe als Institut.

Andere Formen des Zusammenlebens zwischen Mann und Frau oder zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern geniessen keinen institutionellen Schutz. Dies bedeutet aber nicht – darauf lege ich Wert –, dass derartige andere Formen des Zusammenlebens verboten wären. Sie sind im Gegenteil gestattet, weil sie nicht verboten sind. Und sie dürfen, vor allem aufgrund von Artikel 7 Absatz 2, nicht diskriminiert werden.

Diese Bestimmung hat in der Kommission nicht Anlass zu eigentlichen Diskussionen gegeben.

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

Angenommen – Adopté

Art. 13

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 13 betrifft die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Er enthält Elemente der Artikel 49 und 50 der heutigen Bundesverfassung, soweit sie individualrechtlichen Charakter haben.

Es wurde dabei versucht, die bisherige bundesgerichtliche Praxis in eine generell-abstrakte Norm zu kleiden. Die Praxis ist auch durch das internationale Recht abgedeckt, insbesondere durch Artikel 9 EMRK und durch Artikel 18 des Unopaktes II. Hier ist noch zu vermerken, dass sich «jede Person» nur auf natürliche und nicht auf juristische Personen bezieht. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, mit anderen Worten, menschenbezogen.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben es hier mit Artikeln 14 und Artikel 14a zu tun, mit der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. Ihre Kommission beantragt, wie unser Präsident bereits erwähnt hat, entgegen dem Entwurf des Bundesrates die Medienfreiheit aus Artikel 14 herauszunehmen und in einem separaten Artikel zu regeln. Was die Meinungs- und Informationsfreiheit betrifft, so handelt es sich unbestritten um klassische Nachführung.

Bei der Medienfreiheit geht es nicht darum, die Pressefreiheit oder die Freiheit von Radio und Fernsehen im Sinne der bestehenden Verfassungsbestimmungen in Zweifel zu ziehen. Pièce de résistance – auch das wurde vom Kommissionspräsidenten bereits erwähnt – bildet das Redaktionsgeheimnis, und zwar nicht zuletzt aufgrund von Vorkommnissen, die noch nicht lange zurückliegen. Ich erinnere an den Fall Jagmetti in der «Sonntags-Zeitung». Manche von uns mögen etwas Mühe bekunden, wenn die Medienschaffenden – Journalistinnen und Journalisten – bezüglich der Quellen ihrer Informationen mit Selbstverständlichkeit einen absoluten Geheimnisschutz verlangen, nicht wenige von ihnen aber dem Staat und der Politik – bzw. ihren Organen – das gleiche Recht nicht zugestehen wollen.

Als Gesetzgeber dürfen wir uns aber nicht von solchen Vorkommnissen und Eindrücken leiten lassen. Tatsache ist und bleibt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Entscheid Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden hat, dass die Informationsquelle geschützt werden müsse und eine Verpflichtung zu ihrer Aufdeckung nur dann mit Artikel 10 der EMRK vereinbar ist, wenn ein zwingendes, übergeordnetes Interesse vorliegt. Aus diesem Grund können wir das Redaktionsgeheimnis nicht ignorieren. Wir müssen es vielmehr im Rahmen der Nachführung erwähnen, wollen dabei aber aus den erwähnten Gründen expressis verbis zum Ausdruck bringen, dass gerade das Redaktionsgeheimnis nicht schrankenlos gilt, sondern nur in dem durch den Gesetzgeber gesteckten Rahmen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Le rapporteur vient de le dire, le problème essentiel de cet article, c'est la question du secret de rédaction. C'est sur ce point que je concentrerai la défense de la proposition de minorité.

Il convient de rappeler, en préambule, que le secret de rédaction, selon le message du Conseil fédéral, n'est pas absolu, mais qu'il doit permettre en cas de litige au juge de peser l'importance respective de l'intérêt public à connaître une source d'information et le droit du journaliste de ne pas la révéler; donc, rien de bien extraordinaire.

Si ce problème est jugé comme une question sensible de la révision constitutionnelle, c'est bien moins pour le principe, qui n'est pas tellement en cause ici, que pour son application, même si personne n'ose le dire ouvertement. Car cette question de secret rédactionnel, c'est un épisode de plus dans la longue liste des relations tumultueuses qu'entretiennent les journalistes et les politiciens.

Je me permettrai de résumer ces relations comme suit: nous sommes condamnés à vivre ensemble, mais chaque partie rêve de posséder un moyen infaillible d'avoir le dernier mot. Tout politicien a invoqué au moins une fois le droit de réponse pour comprendre aussitôt que le remède était pire que le mal; j'imagine que tout journaliste a aussi eu, au moins une fois, la surprise d'entendre le politicien qui lui avait clairement annoncé un scoop la veille déclarer le lendemain qu'il avait été mal compris par un journaliste incompétent. Bref, c'est une histoire sans fin.

En discutant de cette affaire de secret de rédaction, nous devons être attentifs au problème suivant: pensons-nous à l'intérêt de l'Etat et de la collectivité en général ou bien voulons-nous régler des comptes avec la presse? Avec tout le respect que je dois à la majorité de la commission, j'incline à penser

que sa proposition relève plutôt du règlement de compte. Car, soyons clairs, le Conseil fédéral et le Parlement, l'administration peut-être aussi, sont excédés par les «fuites» et ils ont imaginé qu'un bouchon constitutionnel pourrait colmater le trou. C'est tout à fait disproportionné et, surtout, c'est inefficace. Pour qu'il y ait une fuite, il faut qu'il y ait un émetteur et qu'il y ait un récepteur. Lorsqu'on se demande à qui profite le crime – le mot est fort –, on peut se dire que cela rapporte un peu aux journalistes qui assurent un titre, mais cela rapporte aussi, et parfois davantage, à certains politiciens, à leurs adversaires, aux fonctionnaires, bref à ceux qui livrent l'information. Il est bien sûr décevant de voir certains documents tronqués, inexacts ou faux atterrir sur des bureaux de rédaction, mais il est encore plus décevant de constater que certains politiciens ont érigé la fuite, la rumeur, la demi-vérité comme méthode d'information. Ce sont d'ailleurs les mêmes qui se plaignent ensuite des fuites.

A franchement parler, je serais intéressé à ce qu'on me donne un exemple réel d'une menace pour la stabilité de l'Etat, due à une fuite journalistique, ces derniers temps. J'attends. Par contre, nous avons tous des exemples précis et réels de comportements d'information décevants qui, eux, ont occasionné des problèmes à notre Etat et à notre système politique. La démocratie ne sera que renforcée par l'existence d'une presse libre et indépendante. Qu'il y ait des accrocs, c'est inévitable, qu'il y en ait eu passablement ces derniers temps, c'est vrai, mais cela ne doit pas nous conduire à affaiblir la liberté de la presse. Le remède serait pire que le mal.

J'aimerais réaffirmer que la formulation de la minorité ne constitue pas un blanc-seing pour la presse, mais qu'elle permet une réelle pesée des intérêts, les intérêts de la presse étant incontestables, ceux de la collectivité ne l'étant pas moins.

Je vous recommande donc de soutenir la proposition de minorité.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich der Zweiteilung dieser Problematik anschliessen, indem für die Medienfreiheit speziell ein Artikel geschaffen und diese damit besonders herausgestrichen wird.

Indessen ist Absatz 3 dieser neuen Bestimmung doch etwas gar restriktiv, indem nämlich das Grundprinzip, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, nicht mehr genannt wird; es wird nur noch gesagt, der Gesetzgeber bestimme den Umfang des Redaktionsgeheimnisses, was immerhin theoretisch selbst ein Redaktionsgeheimnis im Umfange null mit einschliessen könnte. Dem ist aber, wie Ihr Kommissionssprecher gesagt hat, nicht so. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat schon entsprechend entschieden, und auch das Bundesgericht hat zweimal so entschieden.

Es müsste mindestens zuhanden der Materialien festgehalten sein, dass es einen Grundsatz gibt, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, und dass danach der Gesetzgeber, wie bei allen anderen Grundrechten auch, eine Relativierung und eine Präzisierung vornehmen kann.

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Art. 14a

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

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

Art. 15

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 15 ist vorweg darauf hinzuweisen, dass es hier lediglich – aber immerhin – um den grundrechtlichen Aspekt der Sprachenfreiheit geht. Mit der Sprache haben wir uns bereits bei Artikel 3a befusst, und sie wird uns vor allem noch bei Artikel 83 beschäftigen.

Was nun die Sprachenfreiheit als Grundrecht anbetrifft, so ist sie im Jahre 1965 vom Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt worden. Sie garantiert nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes den Gebrauch der Muttersprache. Darunter wird diejenige Sprache verstanden, in der man denkt und die man am besten beherrscht. Die Muttersprache ist somit nicht zwangsläufig die Sprache, welche man als erste erlernt hat.

Wie jedes Grundrecht ist auch die Sprachenfreiheit Schranken unterworfen: Die wichtigste Schranke im Verhältnis zum Staat besteht in der Benützung einer Amtssprache des Bundes, des Kantons, des Bezirks oder der betreffenden Gemeinde.

Die Ihnen vorgeschlagene Formulierung ist schlank und offen. Sie erlaubt es dem Bundesgericht, seine Rechtsprechung den veränderten Verhältnissen anzupassen. In der Kommission hat diese Bestimmung zu keinen weiteren Diskussionen Anlass gegeben.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Kunstfreiheit wird vom Bundesgericht – das können Sie in der Botschaft nachlesen – nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Sie ist aber durch Artikel 15 Absatz 3 des Uno-Paktes I sowie durch Artikel 19 Absatz 2 des Uno-Paktes II abgedeckt. Die dritte Rechtsquelle findet sich in Artikel 10 der EMRK.

In der Kommission hat diese Bestimmung ebenfalls nicht Anlass zu Diskussionen gegeben. Der vorberatenden Kommission hat sich – wenn ich noch darauf hinweisen darf – die Frage gestellt, ob nur von der Freiheit der Kunst oder auch von der Freiheit des künstlerischen Ausdrucks gesprochen werden solle. Die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks ist natürlich vom Grundrecht mit erfasst. Wenn wir die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks aber ausdrücklich auf Verfassungsstufe erwähnen würden, kämen wir automatisch in eine Diskussion über die Frage, was Kunst ist, hinein. Das wollten wir vermeiden.

Angenommen – Adopté

Art. 17

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

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

Angenommen – Adopté

Art. 18

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Versammlungsfreiheit ist unbestrittenermassen ein ungeschriebenes

Verfassungsrecht und als solches im Sinne eines unerlässlichen Elementes zur Ausübung der politischen Rechte durch das Bundesgericht anerkannt. Zudem ist sie auch völkerrechtlich durch Artikel 11 EMRK und Artikel 21 Uno-Pakt II abgestützt.

Bei dieser Bestimmung könnte man sich allenfalls fragen, ob Absatz 3 erforderlich sei. Im Interesse der Klarheit befürworten wir dies. Im übrigen ist aber ebenso klar, dass eine Bewilligungspflicht selbstverständlich nur für solche Versammlungen besteht, bei welchen in rechtlicher Hinsicht ein gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt.

Angenommen – Adopté

Art. 19

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

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

Angenommen – Adopté

Art. 20

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Marty Dick (R, TI), rapporteur: L'article 20 reprend substantiellement l'article 45 alinéa 1er de la constitution actuelle avec quelques précisions en plus. Cette disposition garantit à tout Suisse le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. Cela implique que les cantons et les communes ne sauraient s'opposer à l'établissement d'un Suisse sur leur territoire, qu'ils ne sauraient empêcher ou rendre plus difficile le départ de ce même Suisse qui entendrait s'établir ailleurs et, surtout, cela implique l'interdiction de renvoyer les indigents dans leur canton d'origine. Les restrictions qui sont possibles sont celles, en particulier, liées à l'obligation de résidence des fonctionnaires. Cela est précisé par une jurisprudence du Tribunal fédéral.

L'article parle des «Suisse», ce qui implique que cette liberté ne s'applique pas aux étrangers. Il existe néanmoins un droit limité d'établissement pour les étrangers, et cela dans la mesure où ils disposent d'un statut qui se fonde sur des dispositions de la police des étrangers.

Il y a, à l'alinéa 2, une divergence avec le projet du Conseil fédéral. Le projet dit: «Les Suisses ont le droit de quitter la Suisse et d'y revenir.» Nous proposons de substituer «revenir» par «d'entrer en Suisse». Cela vise en particulier le cas des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse. Si on dit «revenir», ça implique partir. Or, il y a des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse en tout temps.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Nous sommes ici également en plein dans la mise à jour. Il s'agit de la protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement. Cette disposition n'a soulevé aucune discussion de principe. On maintient évidemment la règle de l'interdiction de l'expulsion d'un citoyen suisse, de même l'interdiction de l'extradition d'un Suisse vers un Etat étranger dans la mesure où l'intéressé n'y consent pas.

Quant aux étrangers, il y a une interdiction ou des restrictions pour les réfugiés qui ne peuvent pas être refoulés vers un Etat dans lequel ils sont persécutés. Ils ne peuvent pas non plus être refoulés vers un Etat où ils risquent d'être torturés

ou de subir des traitements ou des peines cruels et inhumains. Ces principes sont depuis longtemps codifiés dans des accords internationaux qui ont été souscrits par la Suisse.

L'article 21 a été adopté, à l'unanimité, par la commission.

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

Angenommen – Adopté

Art. 22

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

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

Je vous invite dès lors à vous rallier au projet du Conseil fédéral et à voter la proposition de la majorité de la commission.

Aeby Pierre (S, FR): M. Marty vient de l'expliquer: la propriété aujourd'hui, en tout cas visuellement, est beaucoup mieux protégée dans le projet rédigé par le Conseil fédéral que dans l'actuelle constitution. Dans cette dernière, on parle à l'article 22ter alinéa 2 de la compétence des cantons et de la Confédération en matière d'expropriation. Aujourd'hui, comme telles, on ne trouve plus ces possibilités, elles sont reléguées à l'article 32 où on a, de façon assez générale, des principes concernant la limitation des droits fondamentaux. C'est un droit fondamental qui concerne une minorité, voire une petite minorité, de Suisses. Il me semble que l'expression «équitable» – qu'est-ce qu'il y a de mieux que ce qui est équitable? – correspond à ce que nous souhaitons en matière d'expropriation.

Pour ceux qui connaissent la pratique, notamment en matière autoroutière, on peut dire que la notion de «pleine indemnité» a conduit à certains abus qui ne sont pas étrangers aux coûts très importants que nous connaissons dans la construction de nos infrastructures, en particulier de nos routes. Une «indemnité équitable» permet au propriétaire qui su-

bit une expropriation formelle ou matérielle de retrouver, quant à son statut patrimonial, la même situation qu'il avait auparavant. Il est très clair qu'aujourd'hui, la notion de «pleine indemnité» conduit en Suisse dans une très grande majorité de cas à l'enrichissement de l'exproprié. Ça, c'est une particularité de notre pays qui doit disparaître. Nous devons avoir le courage d'y mettre fin dans le cadre d'un exercice de mise à jour de la constitution.

C'est la raison de la proposition de minorité qui prévoit «indemnité équitable» à la place de «pleine indemnité».

Büttiker Rolf (R, SO): Nach dem Votum von Herrn Aeby muss man, glaube ich, zu Artikel 22 schon noch etwas sagen. Wie Herr Marty Dick gesagt hat: Gemäss der bisherigen Lösung in Artikel 22ter Absatz 3 der geltenden Verfassung ist volle Entschädigung zu leisten, und das wird mit dem Antrag der Minderheit Aeby ausgehöhlt. Das wäre ein entscheidender Wechsel in der Praxis und hätte mit Nachführung nichts mehr zu tun. Der Wechsel und die Auswirkungen wären grösser, als man gemeinhin annimmt.

Mit dem Wort «angemessen» würde natürlich gerade in diesem wichtigen Bereich für viele Bürgerinnen und Bürger Unklarheit einkehren. Wie sollen die Gerichte entscheiden? In diesem Bereich gibt es sehr viele Gerichtsentscheide. Das kann ich Ihnen als amtierender Gemeindepräsident sagen, und damit komme ich bereits zur Praxis.

Es geht in diesen Fällen vor allem um Strassenbau oder andere Dinge, die meist für viele mit Emissionen verbunden sind. Nach dem Antrag der Minderheit Aeby müssten diese Bürgerinnen und Bürger neben diesen Nachteilen noch in Kauf nehmen, dass ihnen das Land enteignet würde und dass sie dafür nicht voll entschädigt würden.

Das kann so nicht akzeptiert werden. In einem liberalen Verständnis spielt das Eigentum grundsätzlich eine zentrale Rolle, und der Antrag der Minderheit Aeby ist mindestens ein kleiner Anschlag auf das Eigentum.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, den Antrag der Minderheit Aeby abzulehnen.

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

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	34 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Art. 23

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Marty Dick (R, TI), rapporteur: La liberté économique: nous parlons aujourd'hui, en fait, de la liberté du commerce et de l'industrie, principe consacré à l'article 31 de la constitution actuelle. Le Tribunal fédéral a, avec le temps, élargi cette notion. Il ne s'agit, aujourd'hui déjà, pas seulement du commerce et de l'industrie, mais de toute activité économique lucrative privée. Le projet, dans ce nouvel article 23, entend consacrer la liberté économique en tant que droit fondamental, en tant que droit individuel. Cette précision est importante

afin d'éviter toute confusion: la liberté économique est comprise ici comme droit de l'individu d'exercer une activité lucrative.

L'article 23 n'entend donc pas définir l'ordre économique dans notre pays. Cela est réglé aux articles 85 et suivants. La liberté économique dont on parle à l'article 85 est de nature institutionnelle et ne peut être restreinte que par une autre disposition constitutionnelle. La liberté économique dont nous traitons maintenant à l'article 23, c'est-à-dire la liberté individuelle d'exercer une activité économique, peut être restreinte comme tous les autres droits fondamentaux, c'est-à-dire conformément aux règles de l'article 32 du projet de constitution, que nous allons examiner tout à l'heure. Cela implique une base légale, une restriction justifiée par un intérêt public, et cela exige aussi que soit respecté le principe de la proportionnalité, étant entendu que l'essence même du droit fondamental reste inviolable.

La liberté économique comme droit fondamental est reconnue également aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Le Tribunal fédéral a encore tout récemment refusé en revanche de reconnaître la liberté du commerce et de l'industrie aux étrangers au bénéfice seulement d'un permis de séjour. Comme elle est formulée, la disposition permet un développement ultérieur de la jurisprudence, par exemple l'éventuelle extension à notre pays du principe de la libre circulation.

La commission a approuvé l'article 23 à l'unanimité.

Angenommen – Adopté

Art. 24

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: La question à laquelle nous devons répondre à l'article 24, c'est de savoir si un droit fondamental de grève répond aux critères de la mise à jour de la constitution.

Il semble que cette mise à jour a été définie hier par le Conseil fédéral et le président de la commission. Elle a pour but d'inscrire les normes, le droit jurisprudentiel, le droit coutumier et l'acquis suisse dans la nouvelle constitution.

Est-ce que le droit fondamental de grève respecte ces critères? Ceux qui répondent par l'affirmative invoquent pour justifier leur thèse deux conventions internationales auxquelles la Suisse a adhéré. Il s'agit de la convention OIT No 87, qui est de l'Organisation internationale du travail, et du Pacte ONU I.

La majorité de la commission, en revanche, défend l'avis contraire. Avec une voix d'écart, la commission a décidé de biffer le droit de grève aux alinéas 3 et 4.

Qu'en est-il de la justification du droit de grève tiré de ces conventions? C'est un fait que la Suisse a souscrit et a adhéré aux deux conventions. Mais, pour la majorité de la commission, l'ordre juridique national, l'acquis suisse en somme, s'oppose à un droit de grève. La plupart des cantons et la Confédération interdisent la grève aux employés de la fonction publique. Je vous cite l'article 23 alinéa 1er de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires qui dit ceci: «Il est interdit au fonctionnaire de se mettre en grève et d'y inciter d'autres fonctionnaires.» Il va de soi que ce droit fondamental de grève s'appliquerait aussi bien aux employés du secteur privé que du secteur public. La législation actuelle est donc sans équivoque: elle interdit la grève à la fonction publique. Une mise à jour devrait respecter la législation en vigueur.

Est-ce que deux conventions internationales permettent de passer par-dessus de nombreuses lois cantonales et fédérales interdisant la grève au personnel de la fonction publique? La portée juridique de ces deux conventions est telle que ces dernières ne sont pas applicables directement. Elles sont donc «no self executing». Lors de la ratification de la convention de l'OIT par la Suisse, on ne parlait pas de droit de grève. La convention prévoyait la liberté syndicale. Plus tard, après la ratification suisse, une commission internationale d'experts a donné une nouvelle interprétation de la notion de li-

berté syndicale et, selon cette commission, la liberté syndicale comprendrait aussi un droit fondamental de grève pour les secteurs privés et publics. Pour nous, cette commission peut, certes, émettre un avis, mais elle ne lie pas notre pays. Lorsqu'en 1991, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales la ratification de la seconde convention, celle du Pacte ONU I, il a déclaré que l'interdiction de la grève prescrite à l'article 23 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires était maintenue. Cette disposition s'opposerait au droit de grève énoncé dans cette convention. Le droit national primerait cette convention. Ce fut en 1991, lors de la ratification du Pacte ONU I.

Cinq ans après, avec le nouveau projet de constitution, on change le fusil d'épaule. Or, d'un point de vue juridique, nous sommes avec notre législation, avec notre acquis suisse, loin d'un droit fondamental de grève à inscrire dans la constitution par le moyen de la simple mise à jour. J'admets que le seul éclairage juridique ne suffit pas. Il faut une appréciation politique aussi.

Depuis plus de cinquante ans, la politique de notre pays s'inspire du partenariat social. Il s'illustre, à quelques exceptions près qui confirment la règle, par une absence de grève et encore par la paix sociale. J'admets que le phénomène de la globalisation met le partenariat social à rude épreuve, mais la réponse ne saurait être la création d'un droit fondamental de grève. Introduire un droit fondamental de grève, notamment aussi pour la fonction publique – c'est principalement de cela qu'il s'agit –, c'est abandonner l'acquis suisse, la culture du partenariat social qui a prévalu depuis la convention qui a consacré la paix du travail. Hier, lors de l'entrée en matière, l'un des intervenants a déclaré – je crois qu'il s'agissait de M. Iten – que nos concitoyennes et nos concitoyens avaient d'autres soucis que l'étude d'une nouvelle constitution, et qu'ils étaient préoccupés par le chômage. Certainement, et il avait raison: le peuple est plus préoccupé par le travail, par l'emploi que par la création d'un droit fondamental de grève.

Pour ces raisons, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à biffer les alinéas 3 et 4.

Marty Dick (R, TI): C'est vrai, le Tribunal fédéral ne reconnaît pas le droit de grève comme droit fondamental. A dire vrai, il ne soutient même pas le contraire, parce que jusqu'à présent il a réussi à éviter de répondre à cette question. Donc, le Tribunal fédéral ne se prononce en fait pas sur la nature de droit fondamental du droit de grève. Par contre, la majeure partie de la doctrine juridique suisse reconnaît ce caractère de droit fondamental, et vous trouvez dans cette doctrine toute une série de professeurs qui ne sauraient être taxés ni de subversifs, ni de gauchistes.

Si l'instrument de la grève ne fait pas – et je dis heureusement – partie de nos habitudes, il n'en demeure pas moins que nul ne saurait, aujourd'hui, affirmer qu'il n'existe pas un droit de grève. La discussion aujourd'hui est de savoir si ce droit doit être reconnu au niveau de la constitution. Et si je parle de droit de grève, je parle et nous parlons aussi du droit de lock-out qui en est le pendant. Or, ce droit est prévu dans des traités internationaux très précis auxquels la Suisse a souscrit et qu'elle s'est engagée à respecter. Ça, c'est pour l'aspect juridique.

Comme le rapporteur l'a bien dit, il y a une dimension politique qu'on ne saurait ignorer. Je dois avouer que j'ai eu moi-même de la peine à faire ce pas de reconnaissance du droit de grève dans la constitution, parce que je le ressens moi-même comme étranger à nos habitudes et nos coutumes, à notre culture de dialogue. Mais cette raison n'est pas encore suffisante, et, au fil des discussions, des débats que nous avons eus au sein de la commission, je me suis persuadé qu'il fallait faire un pas. Et ce pas, nous devons le faire tout d'abord pour éviter une confrontation qui me paraît inutile et qui risque de mettre en danger tout l'édifice de cet exercice. A l'article 24, la formulation de la proposition de la minorité I, que je représente – minorité pour 1 voix dans la commission –, est une bonne formulation de compromis. Je crois même qu'elle a l'avantage de mettre des garde-fous

très précis pour un développement ultérieur de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je suis même persuadé que si nous n'inscrivons rien dans la constitution, le Tribunal fédéral risquerait d'avoir une plus grande liberté pour développer le droit de grève comme droit constitutionnel non écrit. Avec cette version, nous fixons des limites très précises. Je crois que ce texte est «konsensfähig», évite une confrontation.

J'aimerais dire une dernière chose qui n'est pas juridique, mais qui a une valeur politique et psychologique. Aujourd'hui, alors que des milliers de personnes sont licenciées, perdent leur travail après des décennies de travail au nom de la liberté économique, au nom de la restructuration des entreprises, refuser purement et simplement la mention du droit de grève dans une mise à jour de la constitution sonne un peu comme une provocation. En adoptant une version comme vous la propose la minorité I, nous faisons un acte, je ne dis pas de conciliation, mais un acte d'équilibre dans une situation qui, aujourd'hui, est nettement défavorable aux travailleurs.

Je vous invite, par conséquent, à adopter la proposition de la minorité I.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Mes deux préopinants ont suffisamment insisté sur le fait que la dimension juridique de cette discussion n'était pas l'élément le plus déterminant pour me permettre de me concentrer sur des éléments de réflexion politique.

M. Cottier l'a dit dans son argumentation: la grève est, de manière objective, un élément relativement étranger à nos coutumes et à notre culture des relations de travail. C'est tout à fait clair et il y a d'abondantes statistiques pour le démontrer. Le Conseil fédéral, dont la témérité n'est pas le défaut le plus connu, a donc pris un certain nombre de précautions pour que le droit de grève, qui est reconnu dans sa version, soit décrit en conformité avec ces coutumes et cette culture. On a donc un droit de grève qui est très sérieusement corseté et qui est lié à toute une série de conditions formulées de manière explicite.

1. La grève «sauvage» est exclue. Une grève, au sens du projet du Conseil fédéral, ne se conçoit qu'organisée par une association syndicale et donc, comme telle, liée à la liberté d'association.

2. La grève doit se rapporter aux relations de travail. Ceci est mentionné également explicitement. La grève «politique» visant à faire pression sur les autorités est donc exclue.

3. La grève ne doit pas violer une obligation conventionnelle, notamment l'obligation de maintenir la paix du travail. Il faut auparavant épuiser la discussion en recourant aux instances arbitrales, voire aux tribunaux. 4. Enfin, la loi peut interdire le droit de grève à certaines catégories de personnes pour assurer un service minimum. La perspective de la grève de certains fonctionnaires, des hôpitaux, des pompiers, à laquelle M. Cottier a fait allusion, est donc tout à fait exclue.

On a donc une formulation du droit de grève qui est fort prudente, qui contient toute une série de cauteles et qui exclut tout exercice politique de cette liberté.

En écoutant M. Cottier, je me demandais donc si nous parlions de la même chose. J'entendais M. Cottier parler de la grève au sens où elle est pratiquée dans certains Etats voisins comme un instrument politique. La formulation du Conseil fédéral est claire: elle exclut tout à fait un tel type de grève. Elle s'inscrit parfaitement dans les habitudes de négociation qu'ont les partenaires sociaux dans notre pays et elle mérite comme telle de figurer dans le texte de la constitution. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'approuver le projet du Conseil fédéral repris par la minorité II.

Forster Erika (R, SG): Ich habe mich in der Kommission dafür ausgesprochen, Artikel 24 Absätze 3 und 4 zu streichen und somit in der nachgeführten Verfassung Streik und Aussperrung nicht zu erwähnen.

Es ist während der vergangenen Stunden immer wieder betont worden, wie heikel das Konzept der Nachführung sei. Wo sollen Reformen von begrenzter Tragweite einfließen,

wo nicht? Wir haben uns in der Kommission bei derartigen Fragen immer wieder auf den Standpunkt gestellt, dass Reformen, wenn sie auf breitesten Konsens zählen können, in die Nachführung einfließen können. Diese letzte Anforderung ist im Zusammenhang mit dem Streikrecht meines Erachtens nicht gegeben.

Es muss verhindert werden, dass just in einem Moment, in dem das Instrument des Arbeitskampfes in Europa wieder vermehrt eingesetzt zu werden droht, das Thema im Rahmen unserer Verfassungsrevision so sehr in den Vordergrund gestellt wird, dass dem Revisionswerk überall dort Opposition erwächst, wo eine explizite Regelung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe auf Widerstand stösst.

Wir waren uns in der Kommission einig, dass der Formulierung der Minderheit zwar nicht die Funktion eines Grundrechtes zukommt. Wir wissen auch, dass das Bundesgericht bis heute nie ein Grundrecht auf Streik und Aussperrung anerkannt hat. Andererseits gewährt die herrschende Lehre heute eindeutig ein solches Recht, aber eben kein Grundrecht.

In dieser für mich verwirlichen Situation scheint es mir besser, auf eine Aufnahme des Streikrechtes in die Verfassung zu verzichten und es beim Status quo zu belassen. Dieser schliesst das Recht auf Streik und Aussperrung, wie gesagt, nicht aus. Es ändert sich also am jetzigen Zustand nichts, während die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung einen durch die Rechtsprechung noch nicht geklärten Zustand für mich gewissermassen vauseilend klären würde, und das geht über die Nachführung hinaus.

Unsere Bürgerinnen und Bürger sind zweifelsohne auf die Worte «Streik» und «Aussperrung» sensibilisiert, wissen sie doch nur zu gut, dass unsere Kultur der Sozialpartnerschaft mehr Wohlstand gebracht hat als die Streikkultur unseren Nachbarländer. Darauf sollten und können wir stolz sein. Eine Aufnahme von Streik in irgendeiner Form in die Verfassung erfordert zwingend ein nachfolgendes Gesetzgebungsverfahren, was zu jahrelanger Thematisierung der Streikproblematik führen würde. Ich befürchte, vermutlich mit vielen anderen besorgten Schweizerinnen und Schweizern, dass damit indirekt mit einer Werthaltung gebrochen wird, die uns im Grunde genommen allen lieb ist, egal, welchem politischen Lager wir angehören.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch etwas bemerken, nämlich dass die Schweizer Regelung, den Streik nicht ausdrücklich als Grundrecht zu erwähnen, auch Ausdruck unseres Demokratieverständnisses ist. Im Unterschied zu Regelungen in repräsentativen Demokratien, wo der Streik auch zu politischen Zwecken eingesetzt wird, haben wir die Möglichkeit, auf allen Ebenen des Arbeitsrechtes und der Regelung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen nicht nur zu legiferieren, sondern auch mit demokratischen Mitteln laufend präventiv oder korrigierend Einfluss zu nehmen. Das Streikrecht als Individualrecht erhält somit bei uns aufgrund der demokratischen Strukturen eine Relativierung, welche auch im Zusammenhang mit der Nachführung beachtet werden sollte.

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

Reimann Maximilian (V, AG): Nur eine kurze Wortmeldung zu diesem wichtigen Artikel, in der Absicht, Ihnen aufzuzeigen, wie schwer sich ein bürgerlicher Parlamentarier im Verlaufe unserer Kommissionsarbeit mit dem Streikrecht getan hat.

Ich hatte in der ersten Lesung der Version des Bundesrates zugestimmt, und zwar aus dem Hauptgrund heraus, dass allfällig streikwilligen Kreisen in unserem Land expressis verbis vor Augen geführt werden solle, dass Streiken keine Einbahnstrasse sei, sondern dass dem Streik auch die Aussperrung entgegengestellt werden müsse. Die Aussperrung ist ein harter Eingriff in den sozialen Frieden und trifft vor allem jene Arbeitnehmer, die an sich nicht gewillt sind, zum Kampfmittel des Streiks zu greifen.

Aber so ganz wohl war es mir mit meiner ursprünglichen Meinung in dieser wichtigen sozialpartnerschaftlichen Frage nicht; ich schwenkte dann im Zuge der zweiten Lesung zu jenem Lager über, das weder den Streik noch die Aussperrung verfassungsmässig verankert haben möchte, sei es ausdrücklich als solches Recht oder indirekt in der Version der Minderheit I. Das soll nicht heissen, dass man vor den Begriffen «Streik» und «Aussperrung» den Kopf in den Sand stecken würde. Diese arbeitsrechtlichen Kampfmassnahmen sind nun einmal existent, glücklicherweise bei uns in der Schweiz kaum, aber in anderen Ländern um so mehr. Niemand wünscht den Streik, niemand wünscht die Aussperrung. Im Zuge der Kommissionsarbeit habe ich mich dann überzeugen lassen, dass Streik und Aussperrung bis anhin kein ungeschriebenes Verfassungsrecht darstellten. Frau Forster hat uns das eben nochmals klar und deutlich in Erinnerung gerufen. Dabei, so meine ich, soll es bleiben. Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Es scheint mir fast, als ob die Debatte auf den Satz reduziert werden könnte: Wer Streik ablehnt, streicht ihn aus der Verfassung. Aber so einfach geht es nicht!

Die Frage lautet für uns in der Tat: Besteht heute ein verfassungsmässiges Recht – wenn auch ein eingeschränktes –, Streik auszuüben? Darin sind sich alle, die darüber geschrieben haben – Rechtsgelehrte, Gelehrte in Sachen Politik – einig: Es besteht. Allerdings ist einzuräumen, dass sich das Bundesgericht über das Streikrecht privatrechtlich Angestellter noch nicht zu äussern hatte. Es hat sich aber über das Streikrecht der Beamten geäussert und dieses klar abgelehnt. Das tut auch die Verfassung; sie beschränkt das Streikrecht von Beamten im Rahmen des Gesetzes.

Da nun aber im Kern ein Streikrecht besteht, würden wir hinter das heute gültige Verfassungsrecht zurückgehen und die Verfassung materiell ändern, wenn wir es streichen würden – und das dürfen wir nicht. Die Fassung der Minderheit I und des Bundesrates schränkt ja das Streikrecht auf seinen heutigen Gehalt ein; nur unter restriktiven Voraussetzungen darf gestreikt werden: Nur wenn es die Arbeitsbeziehungen betrifft und dem keine anderen Friedenspflichten entgegenstehen.

Ich möchte auch der Argumentation von Frau Forster widersprechen, die sagt, es widerspreche unserer Demokratie und wir hätten andere Möglichkeiten, uns zu äussern. Dieses Streikrecht widerspricht unserer Auffassung – und auch derjenigen, die Sie vertreten, Frau Forster – nicht: Ein Streik ist nur dann gerechtfertigt, wenn er Arbeitsverhältnisse betrifft. Also haben sogenannte politische Streiks – Solidaritätsstreiks, Frauenstreiks und anders motivierte – in der Schweiz auch künftig nichts zu suchen. Das gilt es klar zu sagen.

Unser Demokratieverständnis verlangt vielmehr, dass die Sozialpartner auch harte Mittel benützen dürfen, wenn in sehr schwierigen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern kein anderes Mittel mehr möglich ist. Das gehört auch zur politischen Auseinandersetzung. Die Verfassung gibt dem Arbeitgeber das Recht auszusperrern, dem Arbeitnehmer – unter den gleichen restriktiven Bedingungen – das Recht zu streiken. Daher darf sich, auch wer den Arbeitsfrieden erhalten will, Streiks grundsätzlich ablehnen und sie nicht wünscht, nicht davor verschliessen, dass ein beschränktes Streikrecht bereits heute auf Verfassungsstufe besteht – als ungeschriebenes Recht, zugegeben, aber es besteht unbestritten.

Ich habe bis heute in der Kommission und im Rat eine Stimme vermisst: Diejenige, die mir einen namhaften Kenner dieser Materie zitieren kann, der das Streikrecht in diesem beschränkten Kerngehalt ablehnt. Ich glaube, ich werde sie auch künftig nicht hören.

Cottier Anton (C, FR), Berichterstatter: Ich möchte nur etwas richtigstellen und Herrn Frick antworten. Wir gehen mit der Fassung der Mehrheit natürlich nicht hinter die heutige verfassungsmässige Situation zurück, sondern wir bekräftigen sie, wie sie heute ist, wie sie namentlich in den Gesetzen der

Kantone und des Bundes für die Beamtenschaft besteht, und wie sie das Bundesgericht bestätigt hat. Auch beim Streikrecht bestehen bei den Professoren verschiedene Meinungen. Professor Schindler zum Beispiel hat eine andere Meinung dargelegt, als Sie es heute tun. Deshalb vertritt die Mehrheit der Kommission diese Meinung hier.

Danioth Hans (C, UR): Ich habe mich im Vorfeld der Beratung mit dieser Frage ebenfalls befasst. Ich meine, es wäre eine Illusion zu glauben, dass wir das Problem lösen, wenn wir nichts sagen; Herr Kollege Frick hat mit Recht darauf hingewiesen.

Ich möchte in Ergänzung zu seinen Ausführungen ganz klar auf einen Bundesgerichtsentscheid hinweisen, der der Interpretation von Frau Forster widerspricht. Das Bundesgericht sagt im Entscheid 111 II 253 folgendes, mit einem Satz: Das Bundesgericht hat die Frage nach der Grundrechtsqualität des Streikrechtes bisher zwar offengelassen – es hat es nicht nicht anerkannt, sondern offengelassen –, es lehnt indessen die Rechtsmeinung, wonach das Streikrecht noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden habe, als «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausdrücklich ab.

Hier müssen wir natürlich auch das internationale Recht sehen. Der Bundesrat hat es ja einbezogen. Ich verweise auf Artikel 11 der EMRK, auf Artikel 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und auf Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87. Diese schliessen das Streikrecht natürlich nicht aus.

Zur Argumentation von Kollege Marty: Wenn wir nichts sagen, dann öffnen wir der bundesgerichtlichen Rechtsfortentwicklung, wie sie ja umschrieben wird, doch ein breites Betätigungsfeld. Oder anders gesagt: Wenn wir uns hier klar auf eine eindeutig schweizerische Fassung des Streikrechtes, das nicht politisch motiviert werden darf, beschränken, haben wir auch eine bessere Gewähr dafür, dass in Zukunft unseren Absichten entsprochen wird.

Von daher gesehen stehe ich mit Überzeugung für die Auffassung der Minderheit I ein, die hier klar einen Damm gegen ausufernde Interpretationen errichtet.

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

Tout d'abord, restons en Suisse sans parler des conventions internationales. M. Cottier a développé toute une théorie par rapport aux conventions internationales, et, pour ne pas blesser certaines susceptibilités, je pense qu'on peut parler uniquement de notre droit Suisse.

Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Par exemple, dans le Code des obligations, on règle de manière très claire que, si les partenaires sociaux concluent une convention collective de travail, par là même et en même temps et de par la loi, ils décident de renoncer à recourir à des moyens collectifs de lutte. C'est réglé de par la loi. On peut dire que si, dans la loi, on estime que, pendant cette période, il est interdit de recourir à des moyens collectifs de lutte, a contrario, en dehors de ces périodes, il est évidemment autorisé de recourir à des moyens collectifs de lutte. Il en va de même dans les dispositions légales cantonales ou fédérales qui instituent des organes chargés de prévenir ou de régler dans la mesure du possible les différences d'ordre collectif dans le domaine du travail.

L'Etat met ses services à disposition des partenaires sociaux pour leur permettre d'éviter ou de résoudre des situations

conflictuelles et, par là même, il reconnaît implicitement le droit au conflit et à l'utilisation des moyens collectifs de lutte. Ces dispositions sont inscrites dans notre législation indépendamment de celles qui seraient par ailleurs applicables en vertu du droit international.

Ensuite, la majorité de la commission demande de biffer les alinéas 3 et 4 de l'article 24 du projet du Conseil fédéral. L'alinéa 2 de cet article dispose que «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation et la médiation». Donc, on admet qu'il peut exister des conflits, et que normalement, autant que possible, on doit essayer de les régler par la négociation collective ou par la médiation avec l'intervention de l'Etat. Là aussi, dans l'alinéa 2, on admet qu'il peut y avoir des conflits collectifs entre travailleurs et employeurs.

Il est incontestable à mon sens que l'on peut affirmer qu'en Suisse, les mesures collectives de lutte sont fondamentalement autorisées et que notre ordre juridique reconnaît et garantit le droit de grève. Ainsi, si je suis l'idée du Conseil fédéral de vouloir une mise à jour de la Constitution fédérale, nous devons aussi inscrire un droit fondamental qui est un droit d'un type particulier, je le reconnais: ce n'est pas un droit individuel, c'est un droit collectif – un travailleur ou une travailleuse tout seul ne peut se mettre en grève –, et c'est le seul droit fondamental qui est un droit collectif.

Ensuite, l'argumentation développée à propos de l'interdiction de grève pour les fonctionnaires. D'une part, j'aimerais rappeler que tous les cantons ne connaissent pas cette interdiction. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le confirmer dans un arrêt non publié qui concernait une affaire genevoise, parce que la loi genevoise, elle, n'interdit pas le recours à la grève pour les fonctionnaires. La loi le règle – le Conseil fédéral a prévu, évidemment, cette disposition; elle peut régler et interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes. En l'état, la situation reste telle qu'elle est: certains cantons vont interdire le recours à la grève; la Confédération, à l'heure actuelle, également, et d'autres cantons ne l'ont pas fait ou n'ont pas de raison de changer leur pratique.

Maintenant, au niveau politique: je dois dire honnêtement que la discussion m'étonne, parce que toute notre tradition de paix sociale est fondée sur le fait que l'on reconnaît le droit de grève. Et il n'y aurait pas de paix sociale si nous ne pouvions pas discuter avec nos partenaires sociaux, avec les associations d'employeurs, et leur dire: «Ecoutez, nous nous mettons d'accord sur telles conditions de travail, nous les réglons, nous réglémentons les choses, et en même temps et pour la même durée, nous renonçons à toute mesure collective de lutte.» Toute notre tradition de partenariat social repose sur la reconnaissance implicite du droit de recourir à des mesures collectives de lutte.

Il faut prendre conscience de l'importance du fondement du partenariat social en Suisse. Le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se bagarrer comme dans d'autres pays pendant des années pour faire reconnaître le droit de grève. Parce que, sinon, nous n'aurions pas non plus de tradition de partenariat social. Les deux éléments vont de pair, et, si nous voulons poursuivre notre politique de partenariat social, il faut aussi admettre et dire clairement que l'on reconnaît implicitement, avec toutes les limites que le Conseil fédéral a jugé bon d'y mettre, le droit de grève comme moyen de défense des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs de notre pays.

Je vous invite à rejeter la proposition de majorité consistant à biffer les alinéas 3 et 4. Si vous adoptez cette proposition, vous remettriez en cause et lanceriez un débat sur l'ensemble du bien-fondé de cette mise à jour de la Constitution fédérale. Je vous invite à adopter l'une des deux propositions de minorité, étant entendu que celle de la minorité II est plus cohérente, mais celle de la minorité I a au moins le mérite de la clarté.

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

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

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.01.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	21-47
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 528

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.