

Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 21 hiervor – Voir page 21 ci-devant

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

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

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

Cavadini Jean (L, NE): Nous avons, dans un souci de resserrement de nos débats, voulu aller à l'essentiel et je tenterai de m'y conformer. Mais nous avons entendu, avant la suspension de nos travaux, un certain nombre d'affirmations fortes, politiques, et j'aimerais apporter ici l'avis d'un des membres appartenant à la majorité de votre commission.

La grève, c'est un concept presque mythique, c'est l'ultime recours, c'est l'arme des désarmés. Mais, hormis le lyrisme au-delà duquel nous voulons aller, nous vivons dans cette réalité suisse dont nous devons donner une définition constitutionnelle.

Faut-il inscrire ce droit au niveau constitutionnel? Telle est la question qui nous est posée, avec des nuances. La première réponse que nous partageons tous, c'est que nous refusons un droit de grève qui serait politique. Nous entendons limiter le droit de grève – que personne ne conteste, j'aimerais bien le rappeler – à sa définition légale; nous aimerions le borner au domaine législatif. C'est là l'enjeu. Il n'y a pas d'autres affrontements que celui-là.

Mme Brunner a très bien rappelé que ce droit se trouve inscrit dans toute une série de dispositions législatives: qu'il se trouve dans le Code des obligations, qu'il se trouve, implicite ou explicite, dans les conventions collectives de travail, qu'il se trouve dans la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, tout le monde en convient.

La question se pose: devons-nous aller au-delà? Devons-nous l'inscrire dans la constitution? La majorité de la commission répond: non, parce que cette grève, qui doit rester le moyen ultime, le moyen exceptionnel, deviendrait alors un recours régulier, formalisé, reconnu constitutionnellement. C'est sur point que nous ne pouvons pas tomber d'accord avec les arguments qui nous ont été donnés. Notre ordre juridique suisse admet le droit de grève. Nous l'admettons tous ici. Il est reconnu, et souventes fois, dans nos lois. Nous souhaitons simplement qu'il reste limité à la loi et que cette dernière en définisse l'exercice.

Un dernier point: Mme Brunner a dit ce matin que c'était finalement le seul droit non individuel fondamental. Ce n'est pas tout à fait exact, nous en conviendrons les uns et les autres. La liberté d'association, la liberté syndicale sont des droits

non individuels fondamentaux – à moins que chacun d'entre nous fonde son syndicat, ce qui est une perspective assez intéressante, mais dénuée de réalisme, jusqu'à plus ample informé! Nous sommes véritablement devant une évidence, et cette évidence ne nous permet pas de recommander l'inscription du droit de grève dans la constitution.

Voilà pourquoi, avec la majorité de la commission, nous vous demandons non pas de nier le droit de grève – c'est à la fois injuste, stupide et dépassé –, mais de le limiter précisément là où il doit se trouver, c'est-à-dire dans la loi.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Wir müssen bei dieser Diskussion zwei Seiten unterscheiden, nämlich einerseits die verfassungsrechtliche oder allgemein die rechtliche Seite und andererseits den Symbolgehalt, der dieser Bestimmung oder zumindest der Diskussion darüber zukommt. Ich versuche zuerst einige Überlegungen rechtlicher Natur anzustellen.

1. Es ist unbestritten, und Herr Cavadini hat darauf hingewiesen, dass Streik und Aussperrung als Arbeitsk Kampfmassnahmen in unserer Rechtsordnung zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese sind genannt worden. Ich erwähne nur stichwortartig: Es muss sich um eine Ultima ratio handeln; die Friedenspflicht darf nicht verletzt sein, wenn sie in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt ist; Schlichtungsverhandlungen dürfen nicht umgangen oder ausgeschlossen werden; es darf sich nicht um einen politischen Streik handeln.

Ich möchte ebenfalls festhalten – und das ist vielleicht in unserer langen Friedenszeit etwas vergessen worden, aber ich stimme hier Frau Brunner voll und ganz zu –, dass die zu Recht gerühmte Sozialpartnerschaft mit der Möglichkeit von Streik und Aussperrung verbunden ist. Beides sind zwei Seiten einer Münze, die zusammengehören. Man darf deshalb nicht sagen, die Sozialpartnerschaft allein gehöre zum Wesen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung.

Ich bin dankbar, dass diese rechtliche Ausgangslage von niemandem angefochten worden ist.

2. Umstritten ist aber, ob sich dieses Recht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen – oder aus der Koalitionsfreiheit abgeleiteten – verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Das ist der umstrittene Punkt. Die Lehre beantwortet diese letzte Frage, indem sie ein solches Recht aus der Koalitionsfreiheit ableitet. Das Bundesgericht lässt die Frage offen. Herr Danioth hat uns die Passage vorgelesen. Hier besteht keine eindeutige und einstimmige rechtliche Auffassung.

3. Was bedeuten die vorliegenden Anträge unter diesen Gesichtspunkten? Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag der Minderheit II (Aeby) bejahen nun den grundrechtlichen Charakter. Damit wird aber der Spielraum der Nachführung nicht verlassen. Dieser wird insofern ausgeschöpft, als eine rechtliche Unklarheit nun durch eine Festlegung des Verfassungsgebers ausgemerzt wird. Es gehört nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission auch zur Nachführung, dass gewisse rechtliche Unklarheiten entschieden werden. Es liegt also kein Verstoß gegen die Nachführung vor, aber wir sind natürlich frei, diesen Schritt zu tun oder ihn nicht zu tun. Wir sind auch frei, eine bestimmte Frage offenzulassen und nur in diesem Zusammenhang wie bisher nicht festzulegen.

Wenn Sie sich für den Antrag der Kommissionsmehrheit entscheiden, dann tun Sie genau dies; Sie bewegen sich dabei immer noch auf dem Boden des geltenden Rechtes, des Status quo, aber Sie überlassen es wie bis anhin der Praxis, später allfällige Konkretisierungen vorzunehmen. Die Eindeutigkeit stellen Sie also gerade nicht her, sondern Sie führen die geltende Unsicherheit weiter.

Das darf man selbstverständlich tun, aber man muss es wissen. Man darf dem Antrag der Kommissionsmehrheit aber auch nicht vorwerfen, er wolle hinter das geltende Recht zurückgehen. Da muss ich Herrn Frick korrigieren: Ich glaube nicht, dass man umgekehrt aus einer Gutheissung oder Ablehnung dieses Antrages entsprechende Schlüsse ziehen darf. Die Ablehnung des bundesrätlichen Antrages hätte, zu-

mindest nach Meinung der Kommissionsmehrheit – dies hat heute morgen auch Frau Forster verdeutlicht –, nicht die Tragweite eines «qualifizierten Schweigens».

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit I zustimmen, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht, kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung. Aber Sie erwähnen in der Verfassung mit den Stichworten «Streik» und «Aussperrung», dass diese doch zum geltenden Recht gehören. Er wird auf die geltende Rechtslage ohne Begründung eines verfassungsmässigen Anspruchs verweisen. Zusätzlich normieren Sie aber Schranken, die bisher nicht in der Verfassung waren, geben also dem Richter Leitplanken mit, wenn dieser allenfalls einmal versucht sein könnte, diese Grenzen auszuweiten. Und mit dem Antrag der Minderheit verzichten Sie auch auf den Auftrag, den der bundesrätliche Entwurf enthält, wonach der Gesetzgeber Streik und Aussperrung zu regeln hätte.

Noch ein Wort zur politisch-symbolischen Seite dieser Streitfrage. Hier stehen sich zwei Auffassungen diametral gegenüber: Auf der einen Seite wird befürchtet, allein die Diskussion über den Streik, erst recht das Erwähnen des Streiks in der Verfassung, setzten ein falsches Signal, verschlechterten die Situation unseres Wirtschaftsstandortes, führten zu Verunsicherung, ja man malt das Gespenst des Streiks an die Wand, welches der Gefährdung des Sozialfriedens Tür und Tor öffne. Es ist sogar die waghalsige Behauptung aufgestellt worden, wer den Streik regle, der wolle ihn auch. Dies ist aber so absurd, wie wenn man diejenigen, die den Konkurs regeln wollen, vorwerfen würde, sie wollten den Konkurs. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums wird befürchtet, dass die Streichung dieses Streikrechtes aus der Verfassung ein Signal in die Gegenrichtung sei, nämlich gegen die Sozialpartnerschaft und gegen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Organisationen. Man wolle halt doch verdeckt irgendwie einen Schritt zurück machen.

Nun wissen wir alle, dass Signale nicht aus dem Nichts entstehen. Sie werden aufgebaut und verstärkt. Sie sind auch von beiden Seiten gepflegt worden. Diese Signale sind nun einmal da, auch wenn teilweise Argumente beigezogen werden, die sich nicht auf die geltende Rechtslage abstützen können. Was sollen wir jetzt tun? Es wäre weise, wenn wir diese Signale nicht noch zusätzlich verstärken würden, sondern die Wogen zu glätten versuchten und der Vernunft den Vorrang einräumen würden. Für mich heisst dies, dass weder das angsteinflössende Recht auf Streik noch die ebenso angsteinflössende Streichung des Streikrechtes in der Verfassung gutzuheissen sind.

Ich stimme deshalb dem Minderheitsantrag I (Marty Dick) zu, weil er beiden Seiten gestattet, das Gesicht zu wahren und Hand zu einer gemeinsam getragenen Bestimmung zu bieten. Unser Land hat ein solches Signal verdient.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Streik und Aussperrung sind Institute unserer Rechtsordnung. Sie sind auch Gegenstand einer ziemlich ausführlichen Rechtsprechung, einer noch viel grösseren Literatur. Sie sind zum Teil auch Gegenstand, allerdings sehr marginal, einer gewissen Praxis, die zugegebenermassen in letzter Zeit etwas an Bedeutung verloren hat. Ob nun Streik und Aussperrung ein Grundrecht sind oder ob sie Derivate eines anderen Grundrechtes, nämlich der Versammlungsfreiheit, der Vereinsfreiheit oder der Koalitionsfreiheit, sind, das hat die Rechtsprechung offengelassen.

Ich finde das rechtlich gar nicht so wichtig. Aber politisch finde ich doch wichtig, dass wir in dieser Zeit, in der die Bundesverfassung nachgeführt wird, in unsicheren Zeiten leben, in Zeiten der Deregulierung, der Privatisierung, der Änderung des Beamtenstatus. Auch Bundesbetriebe werden dereinst andere arbeitsrechtliche Bedingungen kodifizieren. Es herrscht deswegen in weiten Kreisen eine gewisse Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen. Es ist – nicht in diesem Rat, aber von gewissen politischen Parteien und Verbänden – gegenüber dieser Totalrevision die Befürchtung geäussert worden, die Totalrevision werde auch dazu benutzt, gerade

heute die Stellung der Arbeitnehmerschaft zu verschlechtern. Vor allem deswegen finde ich es nicht geschickt, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Sie will die beiden Absätze 3 und 4 streichen. Es soll weder das Streikrecht noch die Aussperrung in der Bundesverfassung genannt werden. Da wird argumentiert werden, das sei gegenüber heute ein Rückschritt. Nun ist zum Teil richtigerweise ausgeführt worden, dass es kein Rückschritt wäre, dass die Mehrheit keinen Rückschritt will. Aber immerhin: Die beiden Rechte würden in der Verfassung nicht genannt. Das wäre zwar kein qualifiziertes Schweigen, aber es würde doch so empfunden: Das Streikrecht wird in der Verfassung gar nicht mehr erwähnt.

Aber wir möchten, dass es erwähnt wird. Der Bundesrat schlägt einen Kompromiss vor. Er hat nicht etwa bloss das Streikrecht und die Aussperrung als Recht genannt, sondern ganz ausdrücklich gesagt, unter welchen Bedingungen die beiden angewendet werden können. Und er hat die Möglichkeit vorgesehen, dass das Gesetz diese Rechte regelt und dass der Streik für bestimmte Kategorien von Personen verboten wird. Mit diesem Kompromiss hat der Bundesrat den Bedenken, die gegenüber dem Streikrecht gehegt werden, Rechnung getragen.

Ich möchte Sie ersuchen, dem Bundesrat zuzustimmen, damit jetzt nicht das ganze Werk der Totalrevision angezweifelt wird. Auf jeden Fall sollten Sie der Minderheit I (Marty Dick) zustimmen, falls Sie den Antrag der Minderheit II (Aeby) beziehungsweise die Fassung des Bundesrates bachab schicken.

Der Antrag der Minderheit I hat zwar den Nachteil, dass er das Streikrecht und das Aussperrungsrecht – ähnlich wie vorhin das Redaktionsgeheimnis bei der Medienfreiheit – nicht ausdrücklich nennt, aber doch indirekt davon ausgeht, indem die Bedingungen aufgeführt werden. Was Absatz 4 betrifft, ist der Antrag der Minderheit I auch etwas weniger gut als die Fassung des Bundesrates, weil nämlich die Formulierung, dass das Gesetz die Ausübung dieser Rechte regeln könne, dann nicht mehr enthalten ist. Aber immerhin würde die Minderheit I die beiden Rechte wenigstens indirekt noch garantieren.

Erste Priorität hat die Fassung des Bundesrates, zweite Priorität hat die Minderheit I, unter gar keinen Umständen aber kann der Bundesrat der Mehrheit zustimmen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I

31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

8 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit

24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I

16 Stimmen

Art. 25–28

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

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

Les petits changements que vous constatez sont de nature rédactionnelle. A l'alinéa 3 de l'article 25, le projet du Conseil