

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Ständerat – Conseil des Etats

1998

Januarsession – 11. Tagung der 45. Amtsdauer
Session de janvier – 11^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 19. Januar 1998
Lundi 19 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

Präsident: Es fehlt die Glocke, ich muss deshalb die Session ohne Glocke eröffnen.

Ich begrüsse Sie zur Januarsession. Die Sondersession sollte in unserem Rat ursprünglich fast ganz der Behandlung jener Teile der Verfassungsrevision gewidmet sein, bei denen wir Erstrat sind. Der Verfassungskommission gebührt Dank dafür, dass sie mit ihren Vorarbeiten rechtzeitig fertig geworden ist. Die politischen Ereignisse der jüngsten Zeit haben diese Planung inzwischen leider erschwert und uns gewisse Schwierigkeiten bereitet.

Das Büro musste – gestützt auf das entsprechende formelle Begehren aus dem Nationalrat – eine ausserordentliche Session mit der Diskussion über Vorstösse im Zusammenhang mit der Grossfusion von UBS und SBV einbauen. Diese ausserordentliche Session findet bekanntlich am Mittwoch nachmittag nach der Behandlung der Verfassungsvorlage statt, und der Donnerstag ist der «Agrarpolitik 2002» gewidmet.

Letzten Freitag musste ich über eine Verkürzung der Nachmittagssitzung von morgen Dienstag nachmittag entscheiden. Die Sitzung von morgen nachmittag dauert von 15.00 Uhr bis 16.30 Uhr. Der Grund: Die Fahne zur «Agrarpolitik 2002» erschien erst am Freitag, obwohl die letzte Sitzung der zuständigen Kommission bereits am 19. Dezember stattgefunden hatte.

Das ist zu beanstanden – nicht, dass die Sitzung am 19. Dezember stattgefunden hatte, aber dass die Fahne erst am 16. Januar erschienen ist. Die Gruppen brauchen Zeit für die Vorbereitung dieses wichtigen Geschäftes. Sie sollen am späteren Dienstag nachmittag Gelegenheit für eine Gruppensitzung bekommen. Ich bitte Sie um Verständnis für diese Massnahme.

Ich werde dem Büro beantragen, grössere Gesetzesvorlagen inskünftig von der Traktandenliste abzusetzen, wenn die Fahne nicht mindestens zehn Tage vor der Behandlung im Rat verfügbar ist. Ich bitte Sie, auch davon Kenntnis zu nehmen.

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Botschaft und Beschlussentwürfe des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1)
Message et projets d'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1)

Zusatzbericht und Anträge der SPK-NR/SR vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 245)
Rapport complémentaire et propositions des CIP-CN/CE du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243)

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 (BBl 1997 III 1484)
Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997 (FF 1997 III 1312)

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

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 365)

Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Der heutige Tag ist ein besonderer Tag. Zum ersten Mal in der 150jährigen Geschichte des Bundesstaates nimmt die Bundesversammlung eine vollumfängliche Revision unserer Verfassung in Angriff. Zum ersten Mal seit 1848 haben der Bundesrat und die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen neuen Verfassungstext entworfen, beraten und damit die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass wir uns als oberste Behörde dieses Landes mit den Grundlagen, dem rechtlichen Fundament, den obersten Werten und Prinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft auseinandersetzen können.

Wohl wurde unsere Verfassung im Jahre 1874 bereits einmal total revidiert, doch waren es damals nur einzelne, allerdings wichtige Themen, die davon betroffen waren. Die Revision betraf vor allem die Ausweitung der Bundeskompetenzen in den Bereichen des Militärwesens und des Privatrechtes, die Aufnahme neuer Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit, die Einrichtung eines ständigen Bundesgerichtes und die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums. Der Text blieb im übrigen aber auf weite Strecken praktisch unverändert.

Lang war der Weg, der zu diesem Tag geführt hat; lang, wenn man in Erinnerung ruft – ich tue das als Vertreter des Standes Basel-Landschaft besonders gern –, dass der modernen Schweiz fast auf den Tag genau vor 200 Jahren, am 17. Januar 1798, mit dem ersten Freiheitsbaum in Liestal und anschliessend mit der Entlassung der Basler Landschaft in die Freiheit, am 20. Januar 1798, der Weg geöffnet wurde.

Lang war der Weg auch, wenn man den raschen Rhythmus der Verfassungsumwälzungen von 1798 bis 1848 bedenkt. Lang war er zudem, wenn man die Jahre zählt, die unterschiedlichen Phasen und Stadien auch, die seit der Einreichung der parlamentarischen Vorstösse des Solothurner Ständerates Obrecht und des Basler Nationalrates Dürrenmatt im Jahre 1965 verstrichen sind: die umfangreichen Abklärungen der Arbeitsgruppe Wahlen von 1967 bis 1973; die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes durch eine Expertenkommission unter der Leitung von alt Bundesrat Furgler von 1974 bis 1977; das anschliessende, ausgedehnte Vernehmlassungsverfahren, das zu einem mit Varianten überarbeiteten Entwurf der Verwaltung sowie 1985 zum Antrag des Bundesrates an die Räte führte, die Totalrevision einzuleiten. Schliesslich sind auch der positive Beschluss der Bundesversammlung von 1987, die Totalrevision im Sinne einer Nachführung vorzunehmen, und die Überweisung – 1993 durch den Ständerat und 1994 durch den Nationalrat – der Motion unserer früheren Ratskollegin und Ratspräsidentin Josi Meier (93.3218) zu erwähnen, die verlangte, die Arbeiten an der Reform so voranzutreiben, dass die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage im Jubiläumsjahr 1998 verabschieden könne. Nach 33 Jahren liegt es nun an uns – an uns und an Volk und Ständen –, dafür zu sorgen, dass endlich gut werde, was lange währte. Nun gilt es ernst.

Der Bundesrat unterbreitet uns drei Vorlagen: einen Bundesbeschluss A über eine nachgeführte Bundesverfassung, die von der Präambel bis zu den Schlussbestimmungen neu gegliedert und mit wenigen Ausnahmen neu formuliert worden ist; einen Bundesbeschluss B über die Reform der Volksrechte sowie einen Bundesbeschluss C über die Reform der Justiz, welche sich beide auf die nachgeführte Verfassung abstützen und für sich allein neue Totalrevisionen im juristisch-formellen Sinne darstellen.

Damit ist auch das der Verfassungsreform zugrunde liegende Konzept umschrieben: Die zuerst zu beschliessende nachgeführte Verfassung soll gleichsam das erneuerte, ausgebesserte Fundament darstellen, auf dem eigentliche Reformen in sachlich umschriebenen, ausgewählten Verfassungsbereichen verwirklicht werden.

So sind Nachführung und Reformbereiche miteinander verknüpft und doch nicht verknüpft. Die Verknüpfung besteht politisch darin, dass mit der Nachführung einerseits der Boden für echte Reformen bereitet werden soll, quasi die Voraussetzungen für diese zu schaffen sind. Andererseits soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass die Nachführung allein nicht genügt, um den wachsenden Reformbedarf dieses Landes im staatlichen, institutionellen Bereich zu decken. Sie ist gleichsam notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Staatsreform.

Nachführung und Reformblöcke sind aber insofern nicht miteinander verbunden, als es sich um rechtlich selbständige Revisionen handelt, zu denen auch differenziert Stellung genommen werden kann. Diese wechselseitige Unabhängigkeit muss deutlich hervorgehoben werden, weil sich die Öffentlichkeit bislang der verschiedenen Elemente des Projekts Verfassungsreform zuweilen zu wenig bewusst geworden ist. Wir behandeln und beschliessen jetzt deshalb in unserem Rat zu Recht ausschliesslich das Eintreten auf die Vorlage A, während die entsprechenden Debatten für die Vorlagen B und C später geführt werden.

Ihre vorberatende Kommission hat sich dem Konzept des Bundesrates angeschlossen. Sie bejahte einstimmig das Eintreten auf die drei Vorlagen, und sie legt dem Rat ihre Anträge zu den Vorlagen A1 und C vor, während die Beratungen zur komplexen Vorlage B, zu den Volksrechten, noch nicht abgeschlossen sind. Die definitiven Anträge zur Vor-

lage A2, welche die Artikel 127ff. betrifft, sowie zur Vorlage B, bei denen der Nationalrat Erstrat ist, werden Ihnen später unterbreitet.

Immerhin sei ergänzend angemerkt, dass der Bundesrat bereits die Vorlage eines weiteren Reformpaketes unter dem verheissungsvollen Titel «Staatsleitungsreform» angekündigt und uns eine entsprechende Botschaft noch in diesem Jahr versprochen hat. Auch die gegenwärtig laufenden Arbeiten an der Reform der Aufgabenverteilung und des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen werden aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem weiteren – vierten – Reformbereich führen. Es wird einer späteren Beurteilung überlassen bleiben müssen, ob die vier Reformblöcke insgesamt in der skizzierten Reihenfolge beraten und dem Volk vorzulegen sind oder ob allenfalls diesbezüglich Änderungen vorgenommen, also z. B. Reformblöcke wie die Staatsleitungsreform und/oder die Aufgabenreform vorgezogen werden sollten. Hier bleibt unsere Handlungsfreiheit auch mit der Zustimmung zum bundesrätlichen Konzept gewahrt.

Im Zentrum dieses dargestellten Konzeptes steht der Begriff der Nachführung. Es waren – wie erwähnt – die eidgenössischen Räte, welche 1987 dem Bundesrat den Auftrag erteilt hatten, der Verfassungsentwurf solle – ich zitiere aus dem Bundesbeschluss – «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» (Botschaft S. 27).

Der Bundesrat interpretiert diesen parlamentarischen Auftrag in seiner Botschaft (S. 45) wie folgt: «Das geltende Verfassungsrecht nachführen heisst, den genannten Normenkomplex gegenwarts- und wirklichkeitsnah aufbereiten, das Verfassungsrecht als solches identifizieren, festhalten und neu verfasst 'vermitteln'. Konkret können damit im wesentlichen folgende Mängel der gegenwärtigen Verfassung behoben werden: Gegenstandslose Normen können aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert, auf Gesetzesebene herabgestuft oder gestrichen werden; Lücken können geschlossen, Fehlendes kann ergänzt, Bestehendes angereichert werden; Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit können einander angenähert, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit in einer dem heutigen Verständnis entsprechenden Weise dargestellt werden.»

An anderer Stelle der Botschaft heisst es, das geltende Verfassungsrecht solle entschlackt, vervollständigt und übersichtlich dargestellt werden. Damit könne eine klare Ausgangslage für die Verfassungsreform geschaffen, aber auch Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger hergestellt werden. Letztlich werde auf diese Weise ein Beitrag dazu geleistet, dass sich Bürgerinnen und Bürger wieder stärker mit der Verfassung identifizierten.

Der Bundesrat verschweigt dabei keineswegs, dass die sogenannte Nachführung kein problemloses Unterfangen darstellt. In der Tat: Jede Veränderung des Verfassungstextes, jede sogenannte Herauf- oder Herabstufung von Rechtssätzen, d. h. die Umwandlung von bisherigem Gesetzesrecht in Verfassungsrecht oder umgekehrt, von Verfassungsrecht in Gesetzesrecht, jedes Füllen von Lücken, jede textliche Fassung von bislang ungeschriebenem Recht oder sonstwie richterlich geprägtem Recht, jede Streichung sogenannt überholten Rechtes, jede Neugliederung des Verfassungstoffes stellt einen Akt der politischen Wertung dar. Damit sind Verfassungsmodifikationen zwangsläufig verbunden, oder es werden dadurch Spielräume möglicher neuer Deutungen und Konkretisierungen der Verfassung eröffnet. Nachführung ist deshalb immer mehr als blosser Nachführung.

Vielleicht ist sogar der Begriff der Nachführung der grösste Nachteil der Idee der Nachführung, weil er Missverständnisse aufkommen lässt und den Anschein einer buchhalterischen Aufgabe, eines blossen Nachvollzugs fern jeglicher materieller Tragweite vermittelt. Nachführung ist aber mehr als Nachvollzug. Der französische Ausdruck «mise à jour» bringt das Anliegen bedeutend besser zum Ausdruck; ich persönlich würde es denn auch vorziehen, statt von einer

Nachführung von einer Aktualisierung der Verfassung zu sprechen.

Die Kommission hat sich wiederholt und vertieft mit den offenen Rändern dieses Nachführungsbegriffs auseinandergesetzt. Sie hat den Schluss gezogen, dass in diesem Konzept auch Reformen von begrenzter Reichweite ihren Platz finden; Reformen, die zwar vom geltenden Recht abweichen, aber auf einen breiten Konsens zählen können, bei denen es darum geht, alte Zöpfe abzuschneiden, oder Reformen, für die sich der Weg einer gesonderten Teilrevision der Verfassung kaum rechtfertigen dürfte. Auf der anderen Seite haben wir uns bei kürzlich beschlossenen Verfassungsartikeln besonders eng an den bisherigen Wortlaut angelehnt oder diesen sogar wörtlich übernommen.

Gesamthaft haben wir den bundesrätlichen Entwurf mit rund 20 punktuellen Änderungen angereichert, auf die ich später kurz eingehen werde. Deshalb sprechen wir im Titel des vorliegenden Bundesbeschlusses über die Bundesverfassung ehrlicherweise auch von einer neuen Verfassung und nicht von einer – Missverständnisse geradezu provozierenden – nachgeführten Verfassung.

Wir werden uns wohl auch im Rat immer wieder die Frage stellen, was an Änderungen in diesem Nachführungskonzept Platz hat und was nicht. Für uns war letztlich wegleitend, dass in diese Verfassung grundsätzlich nichts Neues aufzunehmen ist, das nicht von einer breiten Mehrheit in den Räten und – soweit wir es beurteilen können – in der Öffentlichkeit getragen werden kann. Sollte sich erweisen, dass einzelne unserer Vorschläge diesen Rahmen überschreiten, müssten wohl Korrekturen angebracht werden.

Das Projekt Nachführung stellt ein bescheidenes und anspruchsvolles Unterfangen zugleich dar. Bescheiden ist es in seinem Reformgehalt, in seinem Vermögen oder auch Unvermögen, neue Antworten auf strukturelle Mängel und Schwierigkeiten unseres Staatswesens zu finden. Als bescheiden erweist sich die Nachführung zudem überall dort, wo die geltende Verfassung bereits à jour ist, wo sie dank der vielen Teiländerungen der letzten Jahre und Jahrzehnte den Anforderungen der Zeit entspricht. So ist denn auch festzuhalten, dass unsere Verfassung keineswegs in globo als veraltet dargestellt werden darf. Abgesehen von den nach wie vor gültigen Grundwerten lebt sie vor allem im Kompetenz- und Aufgabenbereich. Dort ist sie à jour, ja in Teilbereichen sogar ausgesprochen fortschrittlich.

Anspruchsvoll ist das Projekt Nachführung demgegenüber z. B. dort, wo es darum geht, bei diffuser, umstrittener Rechtslage klärende Entscheidungen zu fällen und Transparenz herzustellen, trotz Sprachmodernisierung den Inhalt möglichst nicht zu verändern, das ungeschriebene Recht in Verfassungstexte umzugliessen, zu werten, was in dieser Zeit neu oder nicht mehr verfassungswürdig sei, und, vor allem, die Grenzen zwischen konsensfähigen Neuerungen und konzeptsparenden Reformen zu ziehen.

Gerade die Herstellung von Verständlichkeit und Transparenz stellt in einer Zeit der zunehmenden Unübersichtlichkeit für den Rechtsstaat und die Demokratie eine vorrangige Aufgabe dar. Ich darf dies am Beispiel von Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung erläutern, der in Absatz 1 lapidar den Grundsatz der Rechtsgleichheit enthält, aus dem Lehre und Rechtsprechung aber wichtige Pfeiler der Rechtsstaatlichkeit abgeleitet haben. Diese Prinzipien nimmt der Verfassungsentwurf auf und legt sie in acht verschiedenen Artikeln und insgesamt 15 Absätzen nieder. So finden die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und des Handelns nach Treu und Glauben Eingang in Artikel 4 des Verfassungsentwurfes, während die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot, der Vertrauensschutz und elementare Verfassungsgarantien im Grundrechtsteil und die Grundsätze der Abgabenerhebung in Artikel 188 zu finden sind.

Anspruchsvoll ist das Projekt auch deshalb, weil wir in 150 Jahren eine – wie ich sie nennen möchte – Verfassungskultur der Teilrevision entwickelt und gepflegt haben, eine Methode der partiellen, schrittweisen und parzellierten politischen Reformen auf Verfassungsebene. Ursächlich für diese

Kultur der Teilrevisionen ist einerseits das Erfordernis der Verfassungsänderung zur Begründung neuer Bundesaufgaben nach dem bundesstaatlichen Prinzip von Artikel 3 der geltenden Verfassung. Andererseits hat die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung mit dazu beigetragen, dass unsere Verfassung, anders als in anderen Staaten, zum Gefäss der politischen Auseinandersetzungen, manchmal sogar zum Gefäss von tagespolitischen Auseinandersetzungen wurde. Auf diese Weise konnte die Verfassung – wie erwähnt – jedenfalls in Teilbereichen im Bewusstsein des Volkes lebendig und modern bleiben bzw. werden.

Aber unser Verfassungsdenken wurde gleichzeitig immer mehr zum materienbezogenen, themenbezogenen Denken. Der Überblick über das Ganze, über die inneren Zusammenhänge der Verfassung, über ihre Kohärenz, aber auch über ihre Ambivalenzen, ja vielleicht sogar über gewisse Widersprüche, ging zunehmend verloren. Nun steht sie zum ersten Mal als Ganzes zur Diskussion. Hierin liegt eine grosse Chance, aber auch eine Gefahr: die Gefahr des Ungewohnten, die Gefahr des noch nie Dagewesenen. Die Verfassung verlangt von uns allen das Überwinden des Einheit-der-Materie-Denkens und vor allem eine Gesamtwertung, eine Bilanz, die nicht die Einzelteile in den Vordergrund rückt, die nicht allfällige Vorbehalte gegenüber bestimmten Artikeln oder Passagen übergewichtet, sondern das Hauptziel in einer – auf der Basis tradierter, neu belebter staatstragender Werte – neu oder wieder verfassten Gemeinschaft erblickt.

Damit bin ich bei der eigentlichen Herausforderung dieser Reform angelangt. Anspruchsvoll ist sie nämlich vor allem, weil wir vor der einmaligen Gelegenheit stehen, uns der Grundwerte unseres Staates bewusst zu werden, ihren aktuellen und künftigen Sinn zu reflektieren, den Essentialien unserer Rechtsgemeinschaft nachzugehen, unsere Identität zu überprüfen und zu festigen. In dieser Optik steht der Prozess dieses Projektes im Vordergrund: Der Dialog in einer Zeit, in der sogenannt Unbestrittenes, Selbstverständliches wieder zum Thema geworden ist, wo die Auffassungen über die Strukturprinzipien unseres Staates teilweise und – wenn ich es recht sehe – zunehmend auseinandergehen.

Wir sprechen oft und zu Recht voller Sorgen über das gewaltige Haushaltsdefizit, über die fehlenden finanziellen Mittel. Aber haben wir denn in diesem Land nicht ein noch viel grösseres staatspolitisches Defizit? Haben wir nicht vor lauter Wohlstandsmehrung die «idée directrice» unseres Landes, der Schweiz, etwas aus den Augen verloren? Was macht denn die Schweiz aus? Was hält uns zusammen? Was bedeuten uns Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, kulturelle Vielfalt, Föderalismus, kantonale Autonomie, Sozialstaatlichkeit? Wo sind sie zu verstärken, wo sind Grenzen zu ziehen? Wir sind in der Kommission immer wieder auf derartige Fragen gestossen, etwa beim Diskriminierungsartikel, beim Streikrecht, bei den Sozialzielen, bei der Wahrung der Ressourcen der Kantone, beim Gemeinde- und Städteartikel, bei der Wahrung von Kinder- und Jugendanliegen, beim Bistumsartikel und anderen mehr.

Die Verfassung eines Staates ist das Gefäss des Grundkonsenses einer Gesellschaft. In ihr finden sich die Klammern der Gemeinschaft. Diese Klammern sind nicht ein für allemal geregelt, quasi eingebracht, «am Schärme». Sie bedürfen der Erneuerung, der Festigung, der Belebung. Deshalb ist auch das Prozesshafte so wichtig, und der genaue Wortlaut, in den diese Grundwerte gekleidet werden, vielleicht etwas weniger. Die Verfassungsreform stellt so eine grosse Chance dar, eine Einladung, in einer Zeit der Verunsicherung und der rasanten Veränderungen das eigene Fundament auf seine Festigkeit hin zu überprüfen und notfalls neu zu stärken.

Denjenigen in unserem Lande, die sich Veränderungen eher entgegensetzen wollen, ist zu sagen: Ist es denn nicht um so wichtiger, wenigstens das eigene Haus in Ordnung zu halten oder in Ordnung zu bringen? Denjenigen aber, die weitergehende Veränderungen wünschen, dringend wünschen – ich zähle mich auch zu ihnen –, ist in Erinnerung zu rufen: Nur wer seiner Ausrüstung sicher ist, begibt sich mit Erfolgchancen in schwieriges Gelände; dies gilt für das Gebirge wie für die Politik.

Wer diesen Prozess der Selbstbefragung hastig überspringen und gleich zur eigentlichen Reform greifen möchte, läuft – gerade in unserer Demokratie – Gefahr, am Ende nichts zu erreichen. Insofern sollten alle, denen Reformen in diesem Staat am Herzen liegen, gut überlegen, ob es sich lohnt, gegen diese Aktualisierung anzutreten oder damit zu drohen, etwa aus Enttäuschung über deren beschränkte Reichweite oder weil sie unliebsame Einzelpunkte darin erblicken. Es geht hier zum ersten Mal in unserer Geschichte nicht um einzelnes, sondern es geht um das Ganze.

Zusammenfassend sprechen also folgende Gründe für die Aktualisierung der Verfassung:

1. die Schaffung bürgernaher Verständlichkeit und Transparenz, vor allem bei den Menschenrechten und der ausgemessenen Staatsverantwortung;
2. die Vornahme punktueller Änderungen in wenig umstrittenen Bereichen, die keine besondere Teilrevision der Verfassung rechtfertigen;
3. die Gewinnung einer Gesamtsicht der staatlichen Strukturen und Grundsätze in ihren Zusammenhängen über die tradierte Optik der Einheit der Materie hinaus;
4. der Diskurs über die uns verbindenden Grundwerte, deren Wiederbelebung im Interesse der Erneuerung der Willensnation Schweiz – einer Nation oder besser vielleicht eines Nationenbündels, welches dieses stets zu erneuernden Willens bedarf. Willen zur Nation heisst auch Willen zur Verfassung, zu einer Verfassung für unsere Zeit.

Zuweilen wird der Vorwurf erhoben, es sei doch heute, in dieser von einem wachsenden Reformstau geprägten Zeit, Nützlicheres, Dringlicheres zu tun. Auch wird behauptet, das Volk interessiere sich nicht für dieses Vorhaben, es habe andere Sorgen.

Beide Einwände treffen nicht oder nur teilweise zu. Gerade in einer Phase unserer Geschichte, in der der Konsens zum knappen Gut geworden ist, erscheint die Auseinandersetzung über unsere gemeinsamen Grundwerte so wichtig. Könnte es nicht sein, dass unsere vordergründigen Schwierigkeiten, unsere Mühe mit der Problemlösung, mit unausgesprochenen, tiefer liegenden Spaltungen und Unsicherheiten zu tun haben? Der vermeintliche Umweg führt manchmal schneller zum Ziel; und Wichtiges geht dem Dringlichen vor. Dies ist eine Weisheit, die wir in der Politikhektik unserer Zeit manchmal vergessen haben. Es scheint sich zu rächen, dass wir die Staatspolitik so lange stiefmütterlich behandelt haben und dass ihr in der Tat in den letzten Jahrzehnten viele Bürger und Bürgerinnen in Politik und Wirtschaft verständnislos, ja auch ablehnend gegenüberstanden.

Dass die Verfassungsreform beim Volk nicht zuoberst auf der Hitparade steht, trifft zweifellos zu. Aber wenn nicht alles täuscht, nimmt nun das Interesse an staatspolitischen Fragen laufend zu. Denn es ist vielen Schweizerinnen und Schweizern nicht gleichgültig, wie es um unser Land steht, wie seine Identität zu begründen ist. Neue oder überkommene Menschenrechte, die Zukunft des Sozialstaates, des Bundesstaates und der Demokratie berühren die Menschen, und es zeugt von einer eigenartigen Geringschätzung des Volkes, wenn man ihm seine staatsbürgerlichen Interessen, die gerade heute wieder ein grösseres Gewicht erhalten, abspricht. Wir sind – ich möchte das unterstreichen – nicht nur ein Volk von Konsumierenden und Produzierenden, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Mietern, Vermietern und Eigentümern, sondern auch und in erster Linie ein Volk von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im tiefsten Sinne dieses Wortes.

Nun bricht die neue Bundesverfassung nicht mit der schweizerischen Verfassungstradition – ich betone das –, denn sie macht das bisherige Schrifttum, die bisherige Praxis von Behörden und Gerichten, die Interpretationen der geltenden Verfassungsbestimmungen nicht zu Makulatur. Sie stellt keine Zäsur dar, sondern eine sanfte Weiterentwicklung im Sinne der skizzierten Aktualisierung. Sie soll auch nicht zur eigentlichen Kodifikation werden, die künftigen Weiterentwicklungen in der tradierten schweizerischen Methodik der Verfassungskonkretisierung, etwa der Anerkennung ungeschriebener Verfassungsgehalte, den Weg versperrt.

Was hat nun die Kommission vor allem beschäftigt? Wo hat sie kleinere, aber deshalb nicht unwichtige Weichenstellungen vorgenommen? Ich hebe vorerst aus den Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf folgende zentrale Anliegen hervor:

1. Das Ringen um Subsidiarität in Staat und Gesellschaft, die Bestimmung der Rolle des Staates im Verhältnis zum Individuum einerseits und des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen andererseits; z. B. etwa beim Recht auf Existenzsicherung – das wir als Recht auf Hilfe in Notlagen für diejenigen gewährleisten wollen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen –, bei den Sozialzielen, die unter dem Vorbehalt privater Verantwortung stehen, bei der Wahrung kantonaler Autonomie, insbesondere auch des kantonalen Steuersubstrates.

2. Die Verankerung eines modernen sowie gelebten Föderalismus, der die Kooperation zwischen Bund und Kantonen und nicht nur die Teilung der Kompetenzen hervorhebt, der dem Bund die Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Gemeinden, Städten und Agglomerationen gebietet und der Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen erleichtert, indem nur noch das fakultative statt das obligatorische Referendum verlangt wird.

3. Das Bekenntnis zur wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft, wie es der Bundesrat bereits vorgeschlagen hat, allerdings mit einer Akzentsetzung zugunsten des Wettbewerbs bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

4. Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips zu Beginn des Abschnittes über Umwelt und Raumplanung.

5. Eine bewusste Verstärkung der Stellung von Kindern und Jugendlichen, indem die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert werden soll, indem ein Anspruch auf Grundschulunterricht für alle Kinder statuiert wird und indem der Bund verpflichtet wird, den Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen.

6. Eine Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat, indem wir die von den beiden Staatspolitischen Kommissionen entworfenen Massnahmen weitgehend übernommen haben, allerdings mit drei wichtigen Ausnahmen. Ich komme auf diesen Bereich der Verfassung anlässlich unserer Beratungen als Zweitrat zurück und werde dann näher auf sie eingehen.

Neben Subsidiarität, modernem Föderalismus, wettbewerbsorientierter und sozialer Marktwirtschaft, Nachhaltigkeitsprinzip, Stärkung von Jugendanliegen und der Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat haben wir gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf weitere Änderungen angebracht. Ich nehme die wichtigsten heraus:

- die Streichung des Streikrechtes und des Redaktionsgeheimnisses als Garantien auf Verfassungsebene;
- die Streichung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Behörden, von Petitionen Kenntnis zu nehmen;
- eine verständlichere Fassung des allgemeinen Verhältnisses von Bund und Kantonen;
- eine Verdeutlichung des Territorialitätsprinzips im Sprachenrecht und dessen neue Aufteilung auf verschiedene Artikel;
- die Streichung des Ordensverbotes;
- die Einführung eines Statistikartikels;
- die Verankerung der Raumfahrt als Bundesaufgabe;
- die Streichung des Bistumsartikels;
- die Abschaffung der Bedürfnisklausel im Gastgewerbe, allerdings mit einer zehnjährigen Übergangsfrist;
- die Streichung der Pflicht von Post und Telecom, ihre Gewinne dem Bund abzuliefern, und
- die Streichung der sogenannten Retorsionssteuer.

Auf die Änderungen im Organisationsbereich gehe ich wie erwähnt erst bei der Vorlage A2 näher ein.

Damit möchte ich Ihnen abschliessend noch einige ergänzende Angaben über die Kommissionsarbeiten nachliefern: Wir haben im letzten Jahr acht Plenarsitzungen mit insgesamt 18 Sitzungstagen durchgeführt. Dazu kamen 19 Sitzungen der drei Subkommissionen mit insgesamt 27 Sitzungstagen, d. h. im Mittel neun Sitzungstage pro Mitglied.

Das ergibt oder ergäbe, volle Präsenz vorausgesetzt, pro Kommissionsmitglied ein Total von 27 Sitzungstagen.

So oder so kann anhand dieser Statistik der grosse Arbeitsaufwand ermassen werden, der von allen Kommissionsmitgliedern zusätzlich und neben der Normalität des parlamentarischen Alltages erbracht wurde. Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen Mitgliedern für diesen grossen Einsatz bedanken, aber auch bei den Parlamentsdiensten für die muster-gültige Unterstützung.

Die Kommission oder ihre Subkommissionen haben ferner verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen angehört, wie die Jugendverbände, den Gemeinde- und den Städteverband. Sie haben einen intensiven Dialog mit den Kantonen, d. h. mit der Konferenz der Kantonsregierungen, gepflegt und sich von Vertretern der Arbeitsgruppe für den neuen Finanzausgleich über den aktuellen Stand der Reformarbeiten informieren lassen. Als Experte wirkte neben den Fachleuten des Bundesamtes für Justiz und des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung Professor Kälin für die Belange des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht mit. Auch ihnen allen sei mein verbindlicher Dank ausgesprochen.

Ferner hat ein reger Austausch mit der nationalrätlichen Kommission stattgefunden. Die Tätigkeit beider Kommissionen wurde gegenseitig befruchtet. Trotzdem sind rund 20 Unterschiede in den Textfassungen beider Kommissionen entstanden, so dass uns das Differenzbereinigungsverfahren wohl noch einige Arbeit bescheren wird.

Ein beträchtlicher Unterschied zwischen den beiden Textentwürfen besteht auch darin, dass im Nationalrat 128 Minderheitsanträge eingebracht wurden, während es bei uns nur 13 sind. In der Schlussabstimmung stimmten bei uns 17 Ratsmitglieder der Vorlage zu, ohne Gegenstimme und bei einer Enthaltung.

Die Vorstellung der Kommissionsanträge wurde wie folgt aufgeteilt: Ich werde als Präsident den Abschnitten der Verfassung jeweils einige grundsätzliche Bemerkungen vorausschicken. Die einzelnen Artikel werden von den Präsidenten der Subkommissionen vorgestellt, also von den Herren Frick und Aeby, wobei Herr Zimmerli, unser Ratspräsident, als dritter Subkommissionspräsident seine Aufgaben an die Herren Inderkum, Marty Dick und Wicki – sie alle sind Mitglieder der entsprechenden Subkommission – delegiert hat.

Herr Cavadini Jean wird sich unmittelbar anschliessend zu den Beschlüssen der Kommission über die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter in der französischen Sprache äussern.

Die Reform unserer Bundesverfassung ist eine echte, eine grosse Herausforderung. Die vorliegende Aktualisierung stellt den ersten wichtigen Schritt dar. Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen und staatspolitischen Existenzgrundlagen unserer Schweiz, mit unserer Identität, mit unserem Grundkonsens kommt gerade zur rechten Zeit. Nehmen wir diese Herausforderung an!

Ich beantrage Ihnen namens der einhelligen Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Cavadini Jean (L, NE): Vous venez de l'entendre, cette intervention n'est justifiée, à cet endroit, que par une question de langue et je vous remercie de bien vouloir l'accepter. Je ferai quelques remarques personnelles pour ne plus reprendre la parole dans le débat d'entrée en matière, mais je centrerai mon intervention sur la question de la transposition en français de ce texte.

Nous voici donc à pied d'oeuvre. Plus de trente ans après les premières formulations, nous tentons une remise à jour de notre charte fondamentale, et tout aussitôt une première question se pose: mise à jour de la constitution – c'était l'intention du Conseil fédéral – ou nouvelle Constitution fédérale, comme la Commission de la révision constitutionnelle de notre Conseil l'a souhaitée? La question n'est pas académique. Nous nous déclarons prêts à entrer en matière pour une mise à jour. Nous craignons qu'une nouvelle constitution ne prenne le chemin du cimetière qu'ont tristement connu ses illustres devancières. Au reste, la mise à jour n'a rien de honteux. Bien au contraire, il s'agit de mettre de l'or-

dre dans un texte amendé plus de 140 fois. On souhaite retrouver l'identité suisse contemporaine, et nous souscrivons à cet objectif. On sait bien qu'une nouvelle constitution serait suscitée par des événements calamiteux ou violents, par une rupture avec un passé dont on ne saurait plus se réclamer, par une crise profonde qu'on ne saurait de bonne foi reconnaître aujourd'hui dans notre pays. On a même connu une nouvelle constitution sous le diktat d'une puissance étrangère; c'était en 1798 et la France l'avait dictée, mais nous n'en sommes pas là.

On pourra se mettre d'accord sur une mise à jour qui évitera les affrontements, que ce soit par la nature des innovations ou par celle des suppressions. Si l'on veut réussir, et nous le souhaitons, c'est le prix à payer. Certains diront que c'est manquer d'ambition: ils ne savent peut-être pas que les grands enthousiasmes suscitent des réticences plus vives encore.

Le travail effectué manque-t-il de relief? Cette mise à jour est-elle trop grise, trop terne? Nous ne le disons pas. Elle est en mesure de réunir une majorité de bonne foi que n'anime aucune arrière-pensée majeure. On a parlé, c'est vrai, tout à l'heure, des grands anciens au souffle puissant, à l'inspiration généreuse et vivifiante. Le rappel ne me paraît pas décisivement opportun: nous ne sortons pas du Sonderbund, nous n'entrons pas dans le Kulturkampf. Nous entendons tout de même commémorer un anniversaire, mais le 150e, de la première Constitution suisse et républicaine. Nous laissons le soin aux cantons, qui s'en portent bien, de célébrer le deuxième centenaire de la République helvétique, comme tant d'autres, mais il ne nous concerne que peu.

Aucune réécriture n'est innocente, nous l'admettons volontiers. La nouvelle formulation de la constitution n'échappe pas à cette fatalité. Avons-nous affaire à une simple évolution ou discernons-nous les germes d'une révolution? Souvent la vérité est intermédiaire. Certaines nouveautés sont fortes, et nous saluons la protection accrue des enfants, dont les cantons avaient inauguré le droit général à l'instruction, même pour les enfants des travailleurs clandestins. Nous sommes, dans ce même chapitre, favorables à un processus de naturalisation plus aisé en leur faveur. Nous acceptons l'inscription d'une notion de développement durable, même si nous savons qu'une telle disposition peut générer des interprétations diverses, voire contradictoires. La nouvelle approche des responsabilités en matière de politique étrangère n'emporte pas notre adhésion sans restriction: nous croyons à la compétence primordiale et décisive du Gouvernement.

Mais d'autres dispositions ne sauraient nous convaincre du bien-fondé de leur apparition. Nous évoquons d'abord la grande question qui réside, assurément, dans l'inscription ou non des buts sociaux de la constitution. Mettre en doute le bien-fondé d'une telle démarche suscite aussitôt des critiques violentes, des attaques vigoureuses. Comment la Suisse pourrait-elle se dispenser d'inscrire des droits sociaux dans sa charte fondamentale? Et voilà, aussitôt toute l'équivoque apparaît. On voulait parler de buts, mais on évoque les droits. La confusion naît immédiatement. Entre des objectifs et des réalisations, on n'imagine que le temps de passer à l'acte. On promeut au rang constitutionnel le devoir d'étendre l'Etat social. Nous ne nous trouvons plus dans le cadre d'une mise à jour, mais nous nous engageons dans une révision fondamentale. Il ne sera guère possible d'expliquer que ces grands principes représentent un simple catalogue dont aucun droit subjectif ne saurait être tiré. Cette inscription au niveau constitutionnel général créera plus d'équivoque et d'amertume par les espérances déçues que de motivation et d'engagement dans son éventuelle concrétisation. Nous connaissons les droits sociaux dont nous disposons. Travaillons à leur consolidation plus qu'à l'affaiblissement de ce que nous connaissons dans un ensemble social dont nous n'avons pas les moyens de reconnaître la totale existence. Il faut, ici, que «le songeur soit plus fort que le songe».

La proposition de créer un droit fondamental de grève n'a pas non plus notre assentiment pour des raisons que nous reprendrons et qui sont essentiellement d'ordre juridique et politique, car nous ne sommes plus ici non plus dans une mise

à jour, mais bien dans une révision fondamentale et, d'ailleurs, inopportune.

Nous devons, en revanche, aborder le problème de la langue et, singulièrement, celui de la traduction de l'égalité des sexes dans la constitution. Cette question est délicate parce qu'elle froisse des sensibilités, et nous les comprenons, mais cette question n'est pas insoluble. Chacun de nous a reçu des dizaines de lettres, d'ailleurs parfois répétitives, pour exiger – je le cite, parce que c'est tout à fait révélateur – «la féminisation du texte français de la nouvelle constitution».

C'est presque freudien. L'équivoque est complète. De quoi s'agit-il? D'affirmer, de souligner et d'illustrer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, nous le savons ou nous devrions le savoir: chaque langue a son génie. L'allemand peut assez facilement – je reprends l'expression – féminiser un titre ou une fonction. Le français ne le peut pas systématiquement, et l'italien connaît des difficultés plus insurmontables encore. Pour nous limiter au français, rappelons que cette langue ne connaît pas le genre neutre. Ce n'est ni un appauvrissement ni un enrichissement; elle ne connaît pas le genre neutre qui existe en allemand, par exemple. Le français se limite à la connaissance de deux genres: le masculin, le féminin. Les règles fondamentales de la langue nous rappellent que le masculin est le genre extensif. Au moment où il s'est agi de déterminer une catégorie ou une fonction, c'est au masculin que le français a confié cette mission, si j'ose dire. C'est le masculin qui a eu la capacité de représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. Il n'y a nul débat sexiste; il n'y a qu'une insurmontable difficulté linguistique.

Première remarque: votre Commission de la révision constitutionnelle a consulté sa Commission de rédaction de langue française. Celle-ci a proposé d'introduire une note en bas de page pour expliciter ce principe du masculin générique qui est jusqu'ici implicite. Nous passons donc de la notion d'implicite à la notion d'explicite. Cet implicite était connu des textes de loi et même de la constitution.

Deuxième remarque: la même commission proposait de remplacer le mot «homme» par les mots «être humain», à l'exception de la référence aux droits de l'homme. Décidément, en faire une «déclaration des êtres humains» par opposition à une «déclaration des chameaux ou des grenouilles», ça paraissait peu heureux! Nous proposons donc là de conserver cette notion dans la disposition. Et, pour compliquer la question, rappelons que le terme de «personne», auquel on songe parfois, recouvre également, dans les articles 26 et 27 du nouveau projet, les personnes morales, ce qui n'est pas fait pour simplifier les choses.

Nous vous proposons de nous en tenir à la note générique, de discuter éventuellement la question de substituer à «homme» le vocable d'«être humain», mais de reconnaître que toute langue a son esprit, son poids, son histoire. On ne la force pas impunément, le ridicule peut encore blesser – il y a longtemps qu'il ne tue plus –, même s'il est vrai que les épidermes se sont singulièrement épaissies. Nous laisserons, s'ils le souhaitent, à nos collègues tessinois la démonstration qu'une féminisation systématique des textes en italien est incohérente, voire impossible, avec des mots masculins en «-a» ou en «-e», qui seraient l'apanage normal d'un singulier ou d'un pluriel féminin.

La guerre des sexes n'aura pas lieu ici, Monsieur le Président, et nous vous remercions d'accepter que l'usage se développe normalement, que le renouvellement s'opère avec le temps, là où il est possible. Nous donnons l'assurance que, chaque fois que nous pouvons, sans excès et sans artifice, créer un néologisme qui donne satisfaction à celles que préoccupe cette question, nous le ferons. Car, comme chacun – allons! – et chacune, nous sommes attachés à la parfaite reconnaissance de l'égalité et à sa traduction dans les droits politiques, économiques, culturels et sociaux. Que cette mise à jour de la constitution nous unisse et que la langue française ne succombe pas, tel est notre vœu!

Wicki Franz (C, LU): Die Verfassungsvorlage, die wir in dieser Session – und wohl auch in weiteren Sessionen – mitein-

ander beraten, ist die Umsetzung des Auftrages, den Ständerat und Nationalrat in den Jahren 1993/94 aufgrund der Motion der Luzerner Ständerätin Josi Meier (93.3218) dem Bundesrat erteilt haben.

Ich danke vorerst dem Bundesrat, insbesondere Herrn Bundesrat Koller, und den Damen und Herren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für die speditive Erfüllung dieses Auftrages. Dank einem klaren Konzept, einer straffen Projektorganisation und dem bestimmten Willen, die Revision tatsächlich zu verwirklichen, können wir heute mit den Beratungen beginnen.

Dieser Wille, den Auftrag des Parlamentes zügig in die Tat umzusetzen, hat sich auch in der Verfassungskommission des Ständerates gezeigt. Als Mitglied der vorberatenden Kommission kann ich bestätigen: Die Reform der Verfassung war und ist weit mehr als eine blosse Pflichtübung. Wir haben in der Kommission das Reformprojekt nicht nur als eine Umschreibe- oder eine Schönschreibeübung verstanden. Die Verfassungsreform forderte ein Nachdenken über den Staat Schweiz und ein Überprüfen der Frage, welche Stellung die Bürgerinnen und Bürger darin haben oder haben sollen. Die Verfassungsrevision soll mehr als nur die Überarbeitung veralteter Vereinsstatuten sein.

Für mich hat die Beratung der Verfassung nur dann einen Sinn, wenn wir gleichzeitig über die Grundwerte unseres Staates nachdenken, unsere demokratischen Spielregeln hinterfragen, uns mit dem Föderalismus auseinandersetzen und die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft auch überprüfen. So verstanden ist die Neuformulierung der gesamten Verfassung nicht nur Kosmetik, sondern auch eine staatspolitische Chance.

Ich bin überzeugt, dass wir mit der nachgeführten Verfassung die wichtigen Grundlagen dafür schaffen können, um die dringenden Reformvorhaben an die Hand zu nehmen. Die heutige Vorlage kann daher nicht den Endpunkt der Revision darstellen. Es stehen unbestritten dringend notwendige Reformen an. Die Versuchung war deshalb in der Kommission gross – dies wird wohl auch in den Räten der Fall sein –, im Rahmen der Nachführung dringende Reformen einfließen zu lassen. Wir mussten uns aber bewusst werden: Wenn wir mit der Bundesverfassungsrevision Erfolg haben und die Ernte tatsächlich in die Scheune einfahren wollen, dürfen wir das Fuder nicht überladen. Es blieb uns wohl nichts anderes übrig, als uns an das durchdachte Konzept des Bundesrates zu halten. Im Rahmen der Nachführung können wir nur selektive Veränderungen des geltenden Verfassungsrechtes vornehmen.

Doch wenn wir uns im gesamten bloss auf die Nachführung beschränken, machen wir nur Denkmalschutz. Dies kann jedoch nicht der Sinn des grossen Aufwandes sein, den Kommissionen und Parlament hier betreiben. Unsere Aufgabe kann es nicht sein, nur das Alte zu erhalten. Wir müssen auch die Zukunft unserer Schweiz im Auge haben.

In diesem Sinne kann und muss die Nachführung die Grundlage für weitergehende Reformen sein. Ich habe daher in der Kommission stets die Auffassung vertreten, dass wir uns parallel zur Nachführung auch fragen müssen, wo ein dringender Reformbedarf gegeben ist. Wir müssen die Reformpunkte aufnehmen und diesen Reformbedarf in einer oder in mehreren separaten Vorlagen weiterverfolgen. Der Bundesrat hat die Verfassungsnachführung durch die separaten Reformprojekte «Reform der Justiz» und «Reform der Volksrechte» ergänzt.

Ein drittes – meines Erachtens ebenso dringendes und wichtiges – Reformpaket ist jedoch die Staatsleitungsreform. Denn wir sehen heute: Unser politisches System kann mit dem Tempo, welches uns heute vor allem die Wirtschaft vorgibt, nicht mithalten. Die aktive Rolle der Politik ist überall zurückgedrängt. Sie kann nur noch versuchen, Auswüchse zu verhindern und Finanzlöcher zu stopfen. Ich bin überzeugt: Auch in der Politik und in unseren Institutionen wird es nicht ohne Umbau gehen. Ein Hauptanliegen der gesamten Verfassungsreform muss daher das Fortbestehen unserer demokratischen Schweiz auch im nächsten Jahrhundert sein. Wir müssen den Mut haben, nicht nur zurück-, sondern auch

in die Zukunft zu schauen, sonst geht es uns wie dem von Professor Peter von Matt am letzten Samstag beim Gedenkakt in Aarau so treffend geschilderten «Stiefelreiter», der durch die Nacht rast, seinen Kopf nicht mehr nach vorne drehen kann, nur seine Vergangenheit sieht und nicht begreift, was er damit anfangen soll.

Noch ein Letztes: Ich bin mir bewusst, dass eine Verfassungsrevision nicht zuoberst auf der Prioritätenliste der Stammtischgespräche steht. Der Ruf nach der Volkswahl des Bundesrates oder der verfehlt erste Platz beim Parlamentarier-Skirennen liefern eher Schlagzeilen. Daher ist auch der Einwand verständlich, dass wir in der Schweiz Gesechelteres zu tun und dringendere Aufgaben zu erledigen hätten, als die Verfassung zu revidieren.

Es ist unbestritten: Die Schweiz steht heute vor grossen politischen Herausforderungen, wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, die Sicherung der Sozialwerke usw. Macht es da Sinn, gleichzeitig eine Verfassungsreform anzugehen? Auf diese Frage dürfen wir unseren Bürgerinnen und Bürgern klar antworten: Keines der genannten brennenden Probleme würde schneller und besser gelöst werden, wenn wir auf die Verfassungsrevision verzichten würden. Im Gegenteil: Die Realisierung der Verfassungsreform verbessert die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Lösung dieser Fragen. Der Staat Schweiz braucht Institutionen und Strukturen, die ihm auch in Zukunft erlauben, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Wenn es uns mit der Verfassungsreform gelingt, den Staat handlungsfähiger zu machen und damit neues Vertrauen in unseren Staat zu wecken, helfen wir auch, die zentralen politischen Sachfragen zu lösen. In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Forster Erika (R, SG): Wir stehen heute vor dem Resultat eines langdauernden Prozesses. Gemessen an den vor Jahren gehegten Erwartungen ist die heute zur Diskussion stehende Totalrevision für viele Bürgerinnen und Bürger enttäuschend. Die Zeit der grossen Würfe sei vorbei, hören wir seit mehr als zehn Jahren. Ob diese Erkenntnis resignativ oder weise ist, werden nicht zuletzt die Nachführung der Verfassung und die Behandlung der beiden bereitliegenden Reformpakete zeigen.

Dass wir heute, im Jubiläumsjahr 1998, überhaupt eine nachgeführte Verfassung beraten können – wir haben es schon mehrmals gehört –, verdanken wir der ehemaligen Ständeratspräsidentin Josi Meier. Sie hat mit ihrer Motion 1993 Druck gemacht, damit die ob der EWR-Arbeiten ruhende Verfassungsnachführung rechtzeitig für das Jubiläum vorliegen würde. Der darin liegende Symbolgehalt sollte nicht unbeachtet bleiben. Die Referenz zu 1848 sollte zeigen, dass wir uns vom Mut jener Jahre wieder anstecken lassen sollten. Die 1987 beschlossene Nachführung, die heute vor uns liegt, fällt in ein völlig verändertes Umfeld: Damals herrschte noch Hochkonjunktur und die weitverbreitete überhebliche Einschätzung, man müsse nur europakompatibel werden, um nicht beitreten zu müssen. Heute stehen wir nach sieben Jahren Rezession mit einer Arbeitslosigkeit da, die weit über das hinausgeht, was wir uns je ausdenken mochten. Mehr noch: Wir müssen nüchtern erkennen, dass ein Staat, der in dieser Form allein bleiben will, eben auch einsam ist und damit zu kämpfen hat, dass das Verständnis für seine Probleme und Sorgen abnimmt.

Wie soll es in und mit diesem Land weitergehen? Die konsequente Liberalisierung der Märkte, die nötigen Reformen im Steuerrecht und bei den Sozialversicherungen, die Finanzierung der Sozialversicherungen, die aussenwirtschaftliche und aussenpolitische Positionierung – das sind die Fragen, die uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier umtreiben und umtreiben müssen. Unsere Bürgerinnen und Bürger leben 1998 – 150 Jahre nach der Gründung des Verfassungsstaates – in einer grossen Verunsicherung. Neben der sehr direkten Frage, wann und ob die vielen Stellensuchenden wieder eine Erwerbsarbeit finden werden, stellt sich die Frage nach der Identität der Schweiz.

Auf viele der Fragen, auf die drängenden Fragen – da gebe ich den Kritikern recht – gibt die Nachführung keine direkte Antwort. Weil wir uns seit dem Beginn der achtziger Jahre nur noch zaghaft Würfe zutrauen, stehen wir vor einem eigentlichen Reformstau, vor der Notwendigkeit einer Erneuerung unseres Staates – ich möchte sagen – an «Haupt und Gliedern». Die Politik der kleinen Schritte war zwar erfolgreich, in der heutigen Zeit reicht sie aber nicht mehr und hat meines Erachtens ausgedient.

Die Bevölkerung hat also andere Sorgen. Deswegen auf die Nachführung zu verzichten, wie mancherorts gefordert wird, wäre aber grundfalsch. Ich gehe mit Herrn Bundesrat Koller einig: Wir dürfen nicht dem Druck der Strasse – oder in unserem Falle wohl eher der Wirtschaft und vieler Wirtschaftsführer – erliegen und das eine gegen das andere auszuspielen. Wir müssen beides tun, und entsprechend sind wir – Bundesrat, Parlament und Bevölkerung – auch gefordert.

Durch die Realisierung der Verfassungsreform erhalten wir wieder klare Spielregeln, die es erlauben, unser Zusammenleben, unser gesellschaftliches Miteinander klar zu definieren. Beides in Angriff nehmen heisst aber auch, sich nicht nur hier und jetzt – gewissermassen im Spiegel der Öffentlichkeit – für das Unterfangen einzusetzen, sondern auch dann, wenn es um die Knochenarbeit an der Front geht, denn sonst leisten wir der Sache einen Bärenienst. Insgesamt bietet diese Verfassungsnachführung also Gelegenheit, in vielen Punkten Transparenz zu schaffen und sich durch die intensive Auseinandersetzung mit den Grundwerten dieses Staates wieder einmal bewusst zu machen, welches die wirklichen Staatsziele sind. Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir diese ob der alltäglichen Detaildiskussion und der nagenden Sorgen um unseren Finanzhaushalt vergessen. Dies bewusst werden zu lassen gehört zu den besonderen Qualitäten der Nachführung.

Eines noch ist mir aber ein immenses Anliegen – da gehe ich mit meinem Vorredner einig –: dass wir nun mit Hochdruck hinter die Reformpakete gehen. Dringend und zwingend ist die Volksdiskussion um unsere Volksrechte sowie die Staatsleitungsreform. Unser staatliches Instrumentarium und unsere staatlichen Strukturen sind veraltet und überfordert. Die Stellung des Bundespräsidenten, die Anzahl der Bundesräte, das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative und viele andere Diskussionsthemen müssten endlich ausdiskutiert werden. Wir sind dringend gefordert, uns darüber Gedanken zu machen, welche Strukturen unsere Landesführung braucht, um den Anforderungen unserer Zeit gerecht werden zu können.

In diesem Sinn bin ich für Eintreten.

Reimann Maximilian (V, AG): Auch aus meiner Sicht – sie ist mit der meiner Fraktion und Partei weitgehend identisch – ist es richtig, dass man die Bundesverfassung einer aktuellen Prüfung unterzieht und nach Verbesserungen sucht. Es ist richtig, dass man die Verfassung nachführt, sie in eine Form, Systematik und Sprache überträgt, die der heutigen Zeit angepasst sind, so dass sie von der Bevölkerung wieder gelesen und verstanden wird. Es ist richtig, dass man das System unserer Volksrechte auf seine Tauglichkeit in einer modernen Gesellschaft hin grundsätzlich überprüft. Ebenfalls richtig ist es, dass man nach Mitteln und Wegen sucht, um die chronisch überlastete und stets aufwendigere Gerichtsbarkeit auf Bundesebene zu straffen, zu modernisieren und, falls zweckmässig, noch vermehrt zu zentralisieren.

In diesem Sinne treten meine Fraktion und ich auf das Gesamtpaket der Reform grundsätzlich ein.

Erstaunt bin ich höchstens über jene von gewissen Kreisen immer wieder geschürte Meinung, die SVP als Partei der konservativen Werterhaltung könne an einer neuen Verfassung doch kein Interesse haben, «Rückständige» wollten doch bewahren und nicht erneuern. Wenn die SVP in unserem Land gelegentlich nein sagt und damit häufig auch die Mehrheit des Souveräns hinter sich weiss, ist das doch nicht mit einer Verweigerung des Modernen gleichzusetzen. Jedes Fortbewegungsmittel ist schliesslich mit einer Bremse versehen, und diese soll und muss dann gezogen werden, wenn

dem Fahrer und seinen Begleitern Unheil droht. Oder muss ich an das nun wieder überall aufgetauchte Bild der Titanic erinnern? Dort wären ein Produkt der Supermoderne und mit ihm 1500 Passagiere nicht dem Untergang geweiht gewesen, hätten die Verantwortlichen auf der Brücke bewährte Kurse nicht verlassen und Warnrufe nicht förmlich in den Wind geschlagen.

Damit wieder zurück zu unserem Modernisierungsprodukt, der Verfassungsreform. Ich habe gesagt, wir seien für Eintreten, wir seien für zeitgemässe und notwendige Verbesserungen, aber – ich sage dies ohne jegliches Pathos – ohne futuristische Euphorie, sondern in moderater Sachlichkeit.

Warum diese Zurückhaltung? Nüchterne Sachlichkeit ist deshalb am Platz, weil diese Verfassungsreform an sich kein dringliches Geschäft darstellt; abgesehen vom Entwurf C, den man aber geradeso gut in Form einer Partialreform hätte anpacken können. Wir haben derzeit in unserem Staat andere, viel wichtigere Probleme zu lösen, als die Verfassung nachzuführen. Der Hinweis, wir befänden uns in einem Jubiläumsjahr, ist kein zwingender Grund, um dem Schweizer Volk quasi mit dem Brecheisen heuer noch eine Verfassung zur Abstimmung vorzulegen!

Die Mitglieder der Verfassungskommission waren letztes Jahr – Sie haben es eben von unserem Kommissionspräsidenten gehört – zu rund 30 Sitzungstagen aufgerufen. In unserem Rat gehörte fast die Hälfte des Plenums zu dieser Kommission.

Hätten wir uns doch nur mit gleichem Elan und mit einer ähnlich geballten Ladung an Sitzungsaufwand an die Sanierung der Bundesfinanzen gemacht! Dort orte ich den grössten Handlungsbedarf für unser Parlament. Die Defizitwirtschaft und die Überschuldung unseres Staates sind zur schwersten Hypothek unseres Landes geworden. Was wir den künftigen Generationen an Schuldenbergen hinterlassen – beim ordentlichen Haushalt, bei den Bundesbahnen, bei den Sozialversicherungen, bei der Pensionskasse des Bundes usw. –, ist meines Erachtens schlicht und einfach unverantwortlich! Hier haben wir förmlich vergessen – um unseren Bundespräsidenten zu zitieren –, an unsere Kinder und Kindeskinde zu denken. Aber wir hatten ja keine Zeit für eine vertiefte Sanierungsarbeit. Wir waren mit anderem beschäftigt.

Das zweite dominierende Problem und ebenfalls eine schwere Hypothek für unser Land und seine Bewohner ist die Arbeitslosigkeit. Mit einer konsequenten Reform der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen hätten wir es in der Hand gehabt, auf parlamentarischer Ebene wirksam Gegensteuer zu geben. Der Erfolg wäre natürlich nicht sofort eingetreten; Wirtschaftsprogramme zeitigen bekanntlich erst mittelfristig Wirkung, dafür nachhaltig und auf Dauer. Aber wir hatten keine Zeit dazu. Wir waren ja von der Verfassungsreform absorbiert.

Die Liste der dringlich anzupackenden Probleme liesse sich noch um einiges verlängern. Ich denke an die organisierte Kriminalität, an den markanten Aufschwung des Kriminaltourismus, an die unheilvolle Wende im Asylwesen, an die ungelösten Fragen im öffentlichen Verkehr, im Transitverkehr usw. Wenn schon Sondersessionen, dann – meine ich – hätten wir uns vielmehr dieser Probleme annehmen sollen. Die Verfassungsreform hätte ruhig noch etwas hintanstellen können. Wenn zu den 33 Jahren, während denen dieses Thema mehr oder weniger häufig auf der Traktandenliste der eidgenössischen Räte figurierte, noch fünf Jahre hinzugekommen wären, wäre das wohl problemlos zu verkraften gewesen.

Haben Sie Verständnis dafür, dass ich mit meinem Eintretensvotum nicht in das Hohelied der modernen und postmodernen Verfassungsreformateure eingestimmt habe! Diese Worte der sachlichen Nüchternheit waren nötig. Es darf nicht sein, dass mit dieser Reform unserem zunehmend verunsicherten Volk Sand in die Augen gestreut wird. Mit der Nachführung der Verfassung, in die wir bereits enorm viel Zeit und Aufwand investiert haben, haben wir kein einziges der anstehenden dringlichen Gegenwartsprobleme gelöst.

Ich zitiere noch einmal Herrn Bundespräsident Cotti, der zuvor im Nationalratssaal vor der Bundesversammlung seiner Meinung Ausdruck gegeben hat, mit einer neuen Verfassung

solle dem Schweizervolk der Glaube an die Politik zurückgegeben werden. Ich meine, dass das Schweizervolk nur dann seinen Glauben an die Politik zurückgewinnt, wenn Bundesrat und Parlament den Beweis erbringen, dass sie in der Lage und auch gewillt sind, die erwähnten fundamentalen Gegenwartsprobleme zu lösen.

Erledigen wir also diese Verfassungsreform, bringen wir sie schlank und effizient über die Bühne, aber machen wir uns ebenso tatkräftig daran, auch für die echten Probleme unseres Landes die richtigen Lösungen zu finden!

Frick Bruno (C, SZ): Mit drei Stichworten, die ich alle mit einem Fragezeichen versehe, möchte ich mich zum Eintreten äussern: Begeisterung? Notwendigkeit? Richtiges Mass der Reformen?

Zur ersten Frage, zur Begeisterung: In der Tat löst diese Totalrevision wenig Begeisterungstürme aus; das muss sie auch nicht. Wir stehen nicht am Anfang des Aufbruchs, der 1965 stattgefunden hat, sondern am Ende eines Reifungsprozesses. Wir brachen auf und begannen Anfang der siebziger Jahre – viele mit der Begeisterungskraft der Pioniere –, unsere Bundesverfassung neu zu denken, sie inhaltlich neu zu fassen, viele mit dem Willen, unser Grundgesetz wesentlich umzugestalten. Doch bald setzte der Reifungsprozess und damit auch der Ernüchterungsprozess ein; er führte 1987 – vor zehn Jahren – zur Erkenntnis, dass in der Zeit der politischen Stabilität keine grossen inhaltlichen Verfassungsreformen möglich sind. Allen grossen Verfassungsrevisionen inhaltlicher Art ging eine Revolution voraus. Diese findet nicht statt.

Darum hat die Bundesversammlung 1987 selber das Projekt auf die inhaltliche Aufarbeitung des bisherigen Verfassungsrechtes beschränkt. Eine derartige Totalrevision ohne inhaltliche Umgestaltung ist beileibe kein Sensationsstoff, sie ist gründliche Knochenarbeit abseits der Schlagzeilen, abseits der Karawanen der Medien. Entsprechend ist die Totalrevision kein Reisser im öffentlichen Bewusstsein, aber sie ist von grossem sachlichem Interesse vieler verantwortungsbewusster Bürger und Journalisten begleitet. Wir haben dieses Interesse an einer Reihe von Veranstaltungen und auch in Referaten und im Gespräch mit vielen Bürgerinnen und Bürgern festgestellt.

Die Antwort auf die Frage der Begeisterung heisst also: Die Revision ist nicht von der Hochstimmung einer Begeisterung begleitet, aber sie hat bei uns im Parlament inzwischen die nötige Seelenwärme gefunden. Ich bin überzeugt, dass sich diese Seelenwärme auch auf unsere Bürgerinnen und Bürger übertragen wird, wenn wir unsere Arbeit in gleichem Sinne weiter tun. Totalrevisionen waren in der Schweiz schon immer von nüchternem, nicht von begeistertem Interesse begleitet; das war 1848 so, das war 1874 so. Auch damals waren das Echo in der Öffentlichkeit und die Stimmbeteiligung verhältnismässig bescheiden.

Zur zweiten Frage der Notwendigkeit der Totalrevision: Sicher würde die Schweiz auch ohne revidierte Verfassung weiterexistieren. Dennoch ist die Überarbeitung nötig; ich sage bewusst – auch als Antwort an Herrn Reimann –: nötig, und nicht bloss wünschbar! Die heutige Verfassung spiegelt 150 Jahre gelebte Demokratie und aktives Initiativrecht wider. Sie spiegelt die politischen Probleme jeder Epoche wider, so die Nöte der Auswanderer vor hundert Jahren, so die gesellschaftliche Last des Alkoholismus in den dreissiger Jahren, so auch die Sorgen um unsere Energieversorgung von den achtziger Jahren bis heute.

Entsprechend geht es bei der Totalrevision 1998/99 um vier Ziele:

1. Es geht darum, Klarheit zu schaffen mit Bezug darauf, was überhaupt Inhalt unserer Bundesverfassung ist. Ein grosser Teil des Verfassungsrechtes ist ungeschriebenes Recht oder nur sinngemäss durch Auslegung festzustellen.

2. Wir wollen unsere Verfassung wieder einfach und lesbar gestalten; lesbar und verständlich für jede interessierte Bürgerin, jeden interessierten Bürger und jeden interessierten Jugendlichen. Vollständig und schwer verständlich zu schreiben, ist die Kunst vieler Juristen. Die Regeln aber vollständig

und einfach zu fassen, ist die Kunst des sorgfältigen Parlamentes; diese wollen wir pflegen.

3. Es ist zu entscheiden, welche Bestimmungen überhaupt verfassungswürdig sind und welche auf Stufe Gesetz gehören. Viele Bestimmungen verdienen es in der heutigen Zeit, auf Stufe Gesetz eingestuft zu werden, andere verdienen es, auf Stufe Verfassung eingestuft zu werden. Das Absinthverbot oder die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri verdienen beispielsweise nicht mehr Verfassungsrang. Verfassungsrang gebührt aber dem Diskriminierungsverbot in Artikel 7 und dem Datenschutz. Solche Beispiele gibt es mehrere.

4. Der entscheidende Grund für eine Totalrevision ist für mich der folgende: Die neue Verfassung soll Grundlage für künftige Reformen sein. Der Bedarf an Reformen ist ausgewiesen. Der Kommissionspräsident, Herr Rhinow, hat Beispiele genannt. Ich unterstreiche: Die neue Verfassung als Basis für künftige Reformen ist einer der Hauptgründe, die Totalrevision überhaupt herbeizuführen. Denn bevor wir weitere Teilrevisionen vornehmen – sei es betreffend die Volksrechte, betreffend die Justiz oder betreffend andere Bereiche – müssen wir unseren «geistigen Schreibtisch» wieder aufräumen, à jour bringen.

Da steht meine Meinung im Widerspruch zur Auffassung von Herrn Reimann. Er hat gesagt, dass die Revision nicht prioritär sei, aber er hat – dafür danke ich ihm – auch in unserer Subkommission sehr engagiert mitgearbeitet. Ich glaube, dass diese Revision als Basis für die künftigen Revisionen, für die künftigen Reformen, als Basis unseres Selbstverständnisses und unserer Identität absolut notwendig ist. Wohl haben wir verschiedene wichtige Aufgaben anzupacken, aber wir haben auch zu beweisen, dass wir fähig sind, einzelne wichtige Geschäfte parallel zu behandeln, so, wie wir es heute mit dieser Revision neben der Behandlung der üblichen Geschäfte tun wollen. Ich glaube, dass die Totalrevision notwendig ist. Sie ist sogar eines der strategischen Geschäfte, welche die Eidgenossenschaft bewältigen muss.

Zur dritten Frage, zum Mass der Revision: 1987 ist die Totalrevision der Bundesverfassung auf die Aufarbeitung reduziert worden. Es geht um die Darstellung des heutigen Verfassungsrechtes in zeitgemässer, klarer Sprache; das bedeutet auch Verzicht auf inhaltliche Revisionen. Dass man das mit dem Begriff «Nachführung» zu erklären versucht, bedauere ich. «Nachführung» ist für mich ein unglücklicher Ausdruck. Er erinnert an Buchhaltung, an kleinliche Addition und Subtraktion. Es geht aber – der Ausdruck gefällt mir besser – um eine Aufarbeitung unseres Verfassungsrechtes oder um die «mise à jour».

Die Verfassungskommission des Ständerates hat sich klugerweise recht streng an diesen Grundsatz gehalten. Wir haben bei dieser Aufarbeitung auf inhaltliche Reformen verzichtet. Aber schon die Aufgabe der Aufarbeitung ist schwierig genug. Wenn plötzlich als Verfassungstext geschrieben steht, was alles bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht war, staunt man bisweilen. Es ist auch unserer Kommission so ergangen. Die Diskussion um das Streikrecht wird noch zeigen, dass bereits die Feststellung dessen, was Verfassungsrecht ist, Streit und Erstaunen auslöst. Da ist eben bereits die Kraft des bisher ungeschriebenen Verfassungsrechtes bisweilen Revolution genug.

Ich bin überzeugt, dass die Haltung, die wir in der Kommission eingenommen haben, zum Erfolg führt. Die Verfassungskommission unseres Rates ist dem Grundsatz der inhaltlichen Aufarbeitung durchwegs treu geblieben – mit einer Ausnahme: der Streichung des Bistumsartikels. Darüber müssen wir aber nochmals reden. Denn jede grössere materielle Änderung vergrössert auch den Neinstimmenanteil. Es ist Erfolg genug, wenn es National- und Ständerat gelingt, Volk und Ständen die Totalrevision im Sinne der Aufarbeitung überzeugend darlegen zu können. Diese Arbeit ist aufwendig genug.

Gestatten Sie mir ein letztes Wort zum Aufwand: Kommissionspräsident Rhinow hat im Durchschnitt 29 Sitzungstage für jedes Mitglied errechnet. Fast die Hälfte der Ratsmitglieder hat in der Verfassungskommission mitgearbeitet. Die Revi-

sion hat in der Tat sehr viele Kräfte gebunden. Viele befürchteten zu Beginn, es würde zuviel Energie absorbiert, die für andere, ebenfalls notwendige Arbeiten fehlen würde. Wir haben beides gemeistert, das Tagesgeschäft und die Totalrevision. Aber wir haben – so stelle ich fest – die Limite unserer Leistungsfähigkeit als Milizparlament überschritten. Letztes Jahr haben wir an 120 Sitzungstagen für Kommission und Parlament gearbeitet – das sind meine Zahlen –; das waren zu viele Sitzungstage. Für einmal ist das im Sinne eines besonderen Efforts machbar, aber es kann und darf für ein Milizparlament nicht die Regel sein.

Wir müssen daher auch unsere Arbeit überprüfen. Die Arbeit an der Verfassungsrevision soll Anlass dazu sein.

Als einmalige Parforceleistung habe ich das gerne getan, zumal es ja ein Jahrhundertereignis ist und ich die nächste Totalrevision kaum mehr erleben werde – jedenfalls nicht mehr in meiner Eigenschaft als Ratsmitglied.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Revision der Bundesverfassung mitzutragen. Sie verdient unsere nüchterne, aber engagierte Unterstützung. Es ist eine unspektakuläre, aber nötige Aufgabe unseres Parlamentes, der hohe Priorität zukommt. Bleiben wir aber um jeden Preis bei der inhaltlichen Aufarbeitung, so wie es unsere Kommission fast durchwegs getan hat.

Büttiker Rolf (R, SO): Die liberale Bundesverfassung von 1848 muss erneuert werden und auch für das nächste Jahrtausend Geltung haben. Diese zentrale Aufgabe müssen die liberalen Kräfte in unserem Lande im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung im Jubiläumsjahr 1998 offensiv wahrnehmen.

1. Es geht darum, die liberale Erfolgsgeschichte von 1848 fortzusetzen, und es stellt sich dabei für mich die erste Frage: von der liberalen Verfassung von 1848 zur liberalen Verfassung von 1998? Es bestehen kaum ernsthafte Zweifel darüber, dass die Bundesverfassung von 1848 inhaltlich sehr eng mit dem Liberalismus verknüpft war. Die Schweiz setzte sich damals mit der Verfassung in die Pole-position der liberalen Bewegung. Die Bundesverfassung von 1848/1874 war und ist eine überaus liberale Verfassung. Deshalb besteht allseits Verständnis dafür, wenn die liberalen Kräfte von heute mit Argusaugen auf die liberale Substanz der neuen Bundesverfassung von 1998 achten. Eigentlich können bei dieser Ausgangslage die liberalen Kräfte nur verlieren; eine gewisse Angst und Besorgnis ist in unseren Kreisen nicht von der Hand zu weisen, denn die Verfassungsreform von 1998 könnte im direkten Vergleich zur Verfassung von 1848 ein spürbares Minus an Liberalität aufweisen.

Für mich muss deshalb die heute vorliegende Verfassungsreform eine hohe Liberalitätsverträglichkeit aufweisen. Die Messlatte kann in bezug auf heutige moderne liberale Positionen nicht hoch genug angesetzt werden, besonders wenn wir die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen unseres Landes nüchtern analysieren: Sanierung der Staatsfinanzen, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Sicherung des Sozialstaates, Fähigkeit der Politik, rechtzeitig angepasst und effektiv auf neue Problemsituationen zu reagieren, und innen- sowie vor allem aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung. Deshalb müssen wir mit Überzeugung und Nachdruck fordern, dass auch die Verfassung von 1998 liberal geprägt sein muss, wobei ohne abschliessende Beurteilung der Volksrechte eine Benotung aus liberaler Sicht noch schwerfällt.

Ich bitte um Entschuldigung für diese liberale Bergpredigt, Herr Bundesrat; Sie verstehen sicher, dass es uns eigentlich um den Besitzstand geht, wobei ich mir bewusst bin, dass zwischen liberalen Freisinnigen manchmal auch Unterschiede vorhanden sind. Herrn Reimann muss ich in diesem Zusammenhang sagen, dass eben der liberale Mensch auch bereit ist, sich mit den Problemen, die sich uns heute und in Zukunft stellen, auseinanderzusetzen, in den Meinungswettbewerb einzutreten und Probleme anzupacken und zu lösen. Das gilt natürlich auch für die vorliegende Verfassungsrevision, wo wir meinen, dass nach 150 Jahren durchaus der Zeitpunkt gekommen sei, uns mit dieser Sache auseinanderzusetzen und uns dieser Aufgabe zu stellen.

2. Der Bundesstaat und die Bundesverfassung von 1848 waren vor allem auch durch die Wirtschaft bestimmt. Die Gründung des Bundesstaates ging nicht zuletzt auf wirtschaftliche Einsichten zurück und war eine eindrückliche Deregulierungsaktion, galt es doch, jahrhundertealten Zunftzwang abzuschaffen, 600 Münzsorten zu vereinheitlichen – der Euro lässt grüssen –, die sozialpolitisch relevante Reallastenablösung zu bestehen, die Post zu vereinheitlichen und Zollmauern abzubauen.

Es war kein geringerer als der Oltenener Josef Munzinger, der 1847/48 im Zuge der Bundesrevision die Zolleinheitskommission als Präsident massgeblich mitbestimmte und später die Einführung der Einheitswährung Schweizerfranken federführend realisierte. In diesem Sinn und Geist begründete einer meiner Vorgänger, Ständerat Karl Obrecht, 1966 im Ständerat seine Motion, die eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangte. Ich frage mich heute: Warum sollte uns dies 150 Jahre später in derselben Aufbruchstimmung nicht endlich gelingen?

3. Zwang zur Modernisierung des Föderalismus: Die Kirchturmpolitik hat im Zeitalter der Globalisierung wohl endgültig ausgedient. Angesichts der desolaten helvetischen Finanzlage und der europäischen Integrationsentwicklung drängt sich aber, ob wir das wollen oder nicht, die Föderalismusdiskussion geradezu auf. Ob wir dabei mit einer blossen Status-quo-Politik über die Runden kommen, muss heute ernsthaft bezweifelt werden. Es ist eine Tatsache, dass föderative Impulse auch von der EU auf die doch eher zentral organisierten Staaten einwirken. Kann sich die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied, aber doch im Herzen von Europa gelegen, dieser neuen Föderalismusentwicklung in Europa entziehen?

Ein Europa der Regionen gibt es in Form zahlreicher regionaler und ungezählter kommunaler, grenzüberschreitender Partnerschaften, die heute auch unser Land tangieren. Vor allem aber mobilisieren die Mittel des Europäischen Strukturfonds, die in konkrete Projekte und nicht einfach in die Zentralkasse der Mitgliedstaaten fließen, lokale und regionale Stellen, führen zu Kontakten Brüssels in die Regionen hinein oder aus ihnen heraus. Dies stärkt die Regionen und Kommunen gegenüber ihren Zentralregierungen.

Diese neuen Entwicklungen in Europa führen zum paradoxen Resultat, dass die Zentralisierung enumerativer Kompetenzen in den Organen der EU nicht nur Kompetenzen aus den regionalen Gliedern föderaler Mitgliedstaaten abzieht, sondern bis zu einem gewissen Grad auch dezentrale oder föderale Strukturen und zentrifugale Kräfte in den Mitgliedstaaten fördern bzw. freisetzen kann. Es stellt sich somit für uns die zentrale Frage: Kann sich die Schweiz als Kleinstaat im Zentrum Europas der modernen Föderalismusentwicklung innerhalb der EU entziehen? Vor allem die Kantone müssen sehr aufpassen, dass hier in Zukunft nicht eine Entwicklung abläuft, die uns später vor grosse Probleme stellen könnte. Ich meine, dass angesichts der realen Entwicklung innerhalb der EU die Föderalismusfrage in der Verfassung von 1998 noch eindeutig zu kurz gekommen ist.

4. Nachführung gleich Zementierung heutiger Zustände. Diese vereinfachte Formel kann auch mit noch so gut gemeinten Gegenargumenten nicht aus der Welt geschaffen werden. Was 1998 neu wieder in die Bundesverfassung geschrieben wird, unterliegt automatisch einer gewissen politischen «Anstands-Karenzfrist». Dies wirkt vor allem dort stossend, wo man heute schon genau ausmachen kann, dass Handlungsbedarf besteht.

So ist z. B. für viele Bürgerinnen und Bürger dieses Landes nicht einsehbar, warum in Zusammenhang mit Bundesratswahlen partout nichts geändert wird, obwohl vor, während und nach jeder der letzten Bundesratswahlen politischer Handlungsbedarf unbestritten angebracht war und einige Vorstösse eingereicht wurden – passiert ist indessen nichts. Bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit wird uns vorgehalten, dass eine Selektion von Führungskräften à la Bundesratswahl einem Vergleich mit der Privatwirtschaft qualitativ nicht standhalte. Aber getreu dem Motto «Aus den Augen, aus dem Sinn» verschiebt man dieses prioritäre Problem auf die kommende Staatsleitungsreform. Aber die

nächste Bundesratswahl mit den gleichen Problemen kommt bestimmt vorher – sie ist bereits gekommen, und eine Volksinitiative in dieser Sache dazu. Diejenigen Kräfte, die für eine konstruktive Lösung sorgen wollen, sind bereits in die Defensive geraten.

Zusammenfassend kann aus liberaler Sicht der nachgeführten Verfassung zugestimmt werden, obwohl da und dort einige Sündenfälle und Erneuerungsdefizite auszumachen sind, die mit etwas mehr Mut und Zukunftsglauben noch behoben werden können. Allerdings ist ein abschliessendes Urteil insofern schwierig, als die in einer direkten Demokratie zentralen Volksrechte noch nicht zur Beschlussfassung vorliegen, denn das Paket der Volksrechte wird am meisten Diskussionen und Emotionen auslösen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): M. Rhinow, président de la commission, a rappelé tout à l'heure l'origine du débat constitutionnel que nous ouvrons aujourd'hui: c'est le Parlement qui avait confié ce mandat de mise à jour au Conseil fédéral et à l'administration fédérale.

Nous pouvons donc comprendre que le Conseil fédéral et l'administration fédérale, peut-être échaudés par d'ambitieux projets antérieurs, aient rempli ce mandat parlementaire de mise à jour avec une certaine prudence et même une prudence certaine. Ainsi, cette notion de mise à jour recèle une ambiguïté que l'on ressent au travers des propos qui sont tenus dans ce débat d'entrée en matière.

En effet, pour nous parlementaires, le problème se pose en termes différents des problèmes posés au Conseil fédéral et à l'administration. Depuis le dépôt de la motion qui se trouve à l'origine du débat de ce jour, beaucoup de choses se sont passées. Notre pays traverse actuellement une période difficile: les relations avec l'Europe, l'analyse de notre passé récent, la persistance de la récession économique, les difficultés éprouvées par le Conseil fédéral et le Parlement à conduire efficacement la politique du pays Tous ces éléments font qu'il n'est pas pensable que nos débats se déroulent sans prendre en compte cette réalité. Il n'est pas possible non plus que les deux Conseils ignorent les appels, les invitations ou les injonctions de diverse nature qui nous parviennent de nombreux milieux qui s'intéressent au processus de révision constitutionnelle.

De nombreux juristes et d'éminents professeurs de droit – il y en avait au moins quatre dans notre commission, peut-être cinq si l'on peut prendre en compte M. Koller, conseiller fédéral, dans sa profession antérieure – nous ont aidés à préparer cette révision et cette mise à jour. Mais, maintenant, nous arrivons en phase parlementaire et il importe que nos débats prennent ou reprennent un cours politique. Que voulons-nous pour notre pays et son avenir? Quels sont les idéaux qui nous animent? Quels moyens allons-nous nous donner pour nous rapprocher de ces idéaux? Voilà les problèmes qui nous sont posés!

Car si, dans cette salle, nous menons un débat de technique juridique, si notre aspiration se limite à un effort rédactionnel, nous n'irons pas très loin et nous aurons au surplus beaucoup de mal à convaincre, en votation populaire, nos concitoyennes et nos concitoyens de la nécessité de l'exercice. Une nouvelle constitution, c'est un nouveau souffle, une nouvelle manière de respirer pour le peuple qui l'adopte. Et le plus grand risque que nous prenons en ouvrant ces débats est donc de manquer de ce souffle, de manquer de cette ambition dont nous avons besoin pour répondre aux problèmes réels que connaît aujourd'hui notre pays.

Bloetzer Peter (C, VS): Dass die eidgenössischen Räte das 150-Jahr-Jubiläum unserer Verfassung mit einer Sondersession zur Reform der Bundesverfassung einleiten, scheint mir sehr wohl sinnvoll, auch wenn dies mancherorts bezweifelt wird. Freilich gibt es im Zeitalter der Globalisierung dringendere Probleme zu lösen als die Nachführung unserer Bundesverfassung. Was den Bürger und die Verantwortungsträger in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegt, sind etwa Fragen wie diejenige der Erhaltung und Förderung des Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsstandortes Schweiz, die

Frage der Sicherung unserer Sozialwerke, die Frage nach der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit (welche gerade in der Aussenpolitik und für einen Exportstaat wie die Schweiz von existentieller Bedeutung ist). Dies sind einige der Probleme, welche den Bürger und die Verantwortlichen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegen und deren erfolgreiche Lösung für die Zukunft unseres Landes von existentieller Bedeutung ist.

Die Lösung dieser Probleme kann nur im Konsens und durch eine Politik erfolgen, welche im Volk abgestützt ist. Der Schlüssel zur Akzeptanz ist die Glaubwürdigkeit politischen Handelns. Glaubwürdigkeit setzt eine kohärente Politik der Solidarität voraus: weltweite Anteilnahme und Mitgestaltung nach aussen, Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz – dies ohne den regionalen Ausgleich, die Sozialpartnerschaft und die Erhaltung der Umwelt zu vernachlässigen; also eine Politik, die im Einklang mit den strukturbestimmenden und die Identität bildenden Grundinhalten unserer Verfassungswirklichkeit ist: der Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und dem Grundsatz des Föderalismus. Wir sind deshalb gut beraten, wenn wir uns bei der Lösung der politischen Aufgaben, welche die Zukunft unseres Landes entscheidend mitgestalten, auf die zentralen und identitätsbildenden Inhalte unserer Verfassungswirklichkeit besinnen und diese in der Nachführung für uns und unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger in eine verständliche, zeitgemässe Form bringen.

Diese Nachführung soll dabei selber noch keine Reform sein, sondern sich an die heute gültige Verfassungswirklichkeit halten. Sie soll aber gleichzeitig Grundlage für eine schrittweise Reform sein mit dem Ziel, unsere Verfassung mit jenen Anpassungen zu versehen, welche unser Bundesstaat an der Schwelle zum neuen Jahrhundert braucht.

Für mich persönlich gilt dabei als feste Randbedingung, dass die Volksrechte wohl verwesentlich, nicht aber abgebaut werden dürfen und dass der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit, des Föderalismus, hochzuhalten ist, wonach die Stärke eines Landes nicht nur auf der Einigkeit, sondern auch auf der Stärke und der Eigenheit der Teile dieses Landes beruht. Zusammenfassend stelle ich fest, dass es sinnvoll ist, wenn wir uns angesichts der Herausforderungen, welche sich uns an der Schwelle zum neuen Jahrhundert stellen, auf das Wesen, die Grundwerte und die Identität unseres Bundesstaates besinnen und dabei in diesen Akt der Besinnung unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger einbeziehen. Die Vorlage der Reform der Bundesverfassung – und insbesondere die Nachführung – bietet uns hierzu eine sehr gute Grundlage und Vorarbeit, für die ich dem Bundesrat und seinen Mitarbeitern die Anerkennung ausspreche. Dass diese Nachführungsarbeit mit dem 150-Jahr-Jubiläum der ersten Verfassung unseres Bundesstaates zusammenfällt, finde ich eine besonders schöne Fügung.

Auch ich beantrage Eintreten auf diese Vorlage.

Spoerry Vreni (R, ZH): Um ehrlich zu sein: Ich bin angesichts der vielen aktuellen und brennenden Probleme in unserem Land recht skeptisch in die Beratungen über die neue Verfassung eingestiegen. Diese Aufgabe hat mich dann aber zunehmend fasziniert.

Ich habe mich überzeugen lassen, dass eine Generalrevision unserer Verfassung fast 125 Jahre nach der letzten Totalrevision überflüssig (*Heiterkeit*) – nein, überfällig ist. Die intensive Diskussion um die Werte unserer Demokratie, um das unverändert Gültige und auch um das, was revisionsbedürftig ist, kann im Jubiläumsjahr für unser Land ein Gewinn sein. Ich habe auch eingesehen, dass das vorgelegte Tempo richtig ist, obwohl damit, wie Kollege Frick das schon dargelegt hat, die Belastbarkeit des Milizparlamentes an Grenzen gestossen ist. Aber: Ein solcher Wurf kann wohl nur gelingen, wenn man mit einem klaren Ziel vor Augen konzentriert an die Arbeit geht.

Das heisst aber nicht, dass man die Bürgerinnen und Bürger mit dieser komplexen Materie überfahren darf. Die Summierung von Neuerungen in sensiblen Bereichen in diesem Gesamtpaket dürfte die Mehrheitsfähigkeit dieses ohnehin nicht einfachen Vorhabens gefährden. Deshalb finde ich das Bau-

kastensystem, das jetzt gewählt worden ist, gut, auch wenn es bedeutet, dass das erste Paket, die sogenannte Nachführung, nicht alle Erwartungen erfüllen kann.

Aber: Eine erfolgreiche Nachführung ist die notwendige Basis für die weiteren wichtigen Pakete, bei denen über echte Neuerungen in den verschiedenen Bereichen eingehend diskutiert werden kann. Die Justizreform und die Reform der Volksrechte, aber auch die Staatsleitungsreform sind geeignet und nötig, um unser grundsätzlich bewährtes System für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts zu rüsten. Wie das Endresultat in diesen einzelnen Paketen aussehen wird, ist zurzeit offen. Erst wenn dieses Endresultat bekannt ist, wird man entscheiden können, ob es die eigenen Anforderungen an eine neue Verfassung erfüllt oder nicht.

Für mich ist klar, dass die neue Verfassung verständlicher und transparenter werden muss; sie muss die Reaktionszeiten unseres Systems verkürzen und eine bessere Übereinstimmung zwischen unseren international eingegangenen Verpflichtungen und unseren internen Volksentscheiden bringen.

Die Nachführung allein – das ist hier mehrfach ausgeführt worden – kann diese Zielsetzung noch nicht erreichen, aber sie legt wie gesagt die Basis dafür. Wir streichen überholte Bestimmungen aus der geltenden Verfassung. Sowohl der Verfassungsartikel über den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen als auch das Verbot der Erhebung von Brauteinzugsgebühren haben in der heutigen Zeit in unserer Verfassung keinen Platz mehr. Das alles steht aber noch darin, obwohl es von den wenigsten Menschen in unserem Land überhaupt zur Kenntnis genommen wird.

Wir entlasten auch bereits im Nachführungspaket den Abstimmungskalender von Vorlagen, bei denen die meisten Bürgerinnen und Bürger wohl der Ansicht sind, dass sie dazu ihre Stimme nicht zwingend abgeben müssen, Stichwort Kantonswechsel von Vellerat. Bei umstrittenen Bestimmungen müssen wir uns aber an die Nachführung halten oder dann allenfalls dem Souverän das Neue als eine Variante unterbreiten. Zusammenfassend nochmals: Ich wünsche und hoffe, dass der Prozess der Erneuerung unserer Verfassung für unser doch recht durchgeschütteltes Land zum Gewinn wird. In diesem Sinne bin auch ich für Eintreten.

Respini Renzo (C, TI): La situation politique actuelle, la pression, l'attente et les espoirs de l'opinion publique à l'égard du nouveau texte constitutionnel sont loin d'être comparables à la situation tout à fait exceptionnelle de 1848 où une vigoureuse force populaire a engendré la constitution qui a jeté les bases d'une Suisse en tant que véritable Etat fédéral. Cette constitution a donné à l'Etat fédéral les attributs de la souveraineté et a laissé subsister la souveraineté des cantons en leur donnant une autonomie qui s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale.

Depuis 1848, la constitution en vigueur a permis et favorisé dans notre pays la naissance et le développement progressif de la liberté, des droits démocratiques des citoyens, des pouvoirs de l'Etat qui ont été définis aussi bien aux niveaux législatif qu'exécutif et judiciaire, du système social et de l'esprit de tolérance, vertu intrinsèque à notre système politique. Une telle situation exceptionnelle n'existe pas aujourd'hui. Il faut dire aussi qu'il n'existe pas une irrésistible pression populaire postulant une nouvelle constitution. Nous devons tenir compte de cet état de fait. En particulier, ceux qui critiquent le projet du Conseil fédéral et de la commission en le considérant comme trop timide et trop peu innovateur doivent tenir compte du fait que, pour des propositions constitutionnelles plus marquantes, la forte et irrésistible demande du peuple manque, la pression du peuple manque. Ceux qui prennent de telles positions critiques doivent tenir compte que, pour des réformes plus précises et plus ponctuelles, ce ne sont pas les idées qui manquent, mais le consensus; le grand et important consensus dont on ne peut se passer quand on parle de la «magna charta» d'un pays.

Pour nous, ce qui est déterminant pour l'adhésion au projet du Conseil fédéral et aux propositions des commissions, ce sont les facteurs suivants:

1. Notre constitution actuelle ne contient pas tout notre droit constitutionnel. Il y a des principes de droit constitutionnel qui résultent de la jurisprudence, notamment de celle du Tribunal fédéral.

2. Le texte actuel de la constitution représente aujourd'hui un ensemble disparate de normes difficilement compréhensibles. La mise à jour a été conçue et écrite pour corriger cette situation, pour créer un texte complet, clair, organique, logique; un texte susceptible de représenter la base pour des changements futurs. On ne peut écrire une constitution avec une main tremblante. Le Conseil fédéral et la commission n'ont pas écrit ce projet d'une main tremblante parce que l'objectif est clair, précis et atteignable. Le projet qui nous est soumis a le courage de renoncer aux desseins dangereusement ambitieux. La main qui a écrit ce texte n'est pas tremblante: elle sait simplement ce qu'elle veut.

Il ne faut pas croire que ce souci d'élaborer un texte organique et logique ne soit pas partagé, et qu'une telle exigence ne soit pas considérée avec attention par notre population. Samedi passé, j'ai rencontré dans le Val Lavizzara, au nord du Val Maggia, un paysan qui a voulu être renseigné au sujet de la nouvelle Constitution fédérale. Il m'a dit – ce qui est déjà remarquable: «Le texte actuel de la constitution est illisible et confus. Pour moi, il est nécessaire de le réécrire.» Il a ajouté – ce qui est encore plus remarquable: «Si on veut faire des réformes plus importantes, on ne peut s'inspirer du texte actuel. Il faut un texte plus moderne.» Ce vieux paysan, même s'il habite dans une vallée où la tradition voulait qu'il fallait apprendre par cœur les articles de loi pour être en mesure de défendre ses propres droits, n'a certainement pas lu les 600 pages du message du Conseil fédéral. S'il en a saisi la synthèse, c'est tout simplement parce qu'il s'est donné la peine de lire la constitution actuelle ou, probablement, quelques articles, et d'en tirer la seule conclusion logique possible. Avec la sagesse populaire – qu'il ne faut pas toujours chercher chez les juristes –, il a compris qu'il faut d'autres changements pour notre pays, qui impliquent de nouvelles normes constitutionnelles.

C'est aussi la raison de notre adhésion à ce projet. C'est un pas en direction d'un texte plus complet, plus clair, politiquement et juridiquement plus sûr. C'est une étape indispensable pour un futur projet plus ambitieux que nous devons aborder le plus tôt possible: la réforme du Gouvernement mentionnée plusieurs fois, les nouvelles formes de solidarité à l'intérieur de nos frontières, les rapports avec l'extérieur, l'indépendance de l'Etat, l'homme et la société du XXI^e siècle.

Aeby Pierre (S, FR): Dans ce débat d'entrée en matière de haute tenue, je ne peux laisser passer les propos de M. Cavadini sans apporter à tout le moins quelques nuances à ce qu'il a dit tout en admettant, en ce qui concerne la langue française, que les principes qu'il a évoqués sont en très grande partie tout à fait justes. Mais il ne s'agit pas ici de d'une question de rédaction! Il s'agit d'un débat de fond sur la façon dont la langue constitutionnelle française traite les femmes. Au-delà de l'expression, il s'agit de la place des femmes dans la société, dans nos lois et, a fortiori, dans notre constitution.

Il n'y aura pas de guerre des sexes dans notre Conseil. Ce serait faire preuve d'aveuglement de ne pas voir qu'une majorité de femmes de langue française se sentent aujourd'hui blessées qu'en 1998, on ne trouve pas une solution acceptable, d'un point de vue linguistique, qui puisse leur donner – à tout le moins en partie – satisfaction.

Il est trop tôt aujourd'hui pour entrer dans ce débat, mais il aura lieu. Il devra avoir lieu avant la fin de nos délibérations. Je suis convaincu que nous trouverons une solution acceptable, évitant à la fois tout féminisme exacerbé et aussi un certain formalisme, parfois sexiste, inspiré des membres, ou de leur majorité en tout cas, de l'Académie française.

La discussion n'est pas épuisée. Les femmes suisses méritent mieux dans notre constitution qu'un astérisque en bas de page. Le terme de «personne» nous aide aujourd'hui déjà dans la formulation des articles tels qu'ils ressortent des travaux de la Commission de la révision constitutionnelle. Quel-

ques répétitions ne nuisent pas non plus à l'élégance. «Citoyennes et citoyens», il s'agit là d'une expression qui fleurit bon la république, ce qui n'est pas pour déplaire à plusieurs d'entre nous, etc. Ce n'est pas le lieu de faire un débat linguistique maintenant.

Examinons ces articles, adoptons-les, mais gardons une place avant la fin de cette année et de nos débats pour que la femme soit traitée de la manière qu'elle mérite dans la langue française, dans la charte fondamentale de notre Etat.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte dem Bundesrat und der vorberatenden Kommission die Anerkennung dafür aussprechen, mit diesem Verfassungsentwurf uns ziemlich sicher das heute Durchsetzbare, das politisch Machbare vorgelegt zu haben. Insoweit scheint mir diese Arbeit eine verdienstvolle zu sein – und trotzdem kommt bei mir keine Freude auf. Ich werde selbstverständlich, namentlich auch deswegen, weil der federführende Departementschef aus meinem Kanton kommt, keinen Nichteintretensantrag stellen. Dies vielleicht auch, um die auf der Tribüne anwesende Motionärin, unsere alt Ständeratspräsidentin Josi Meier, die ja die Nachführung Anfang der neunziger Jahre mit einer Motion verlangt hat, nicht zu erzürnen und zu vergrämen.

Aber ich will kurz sagen, warum ich nicht begeistert bin. Von einer Nachführung bin ich nicht begeistert, das darf ich nachher noch ein wenig ausführlicher erörtern. Dort, wo es um materielle Änderungen geht – also bei den Varianten –, geht mir diese Verfassungsrevision zum Teil zu weit, nämlich beim Verfassungsgericht, und zum Teil zu wenig weit, nämlich bei den Volksrechten. Aber ich möchte Ihnen die Gründe sagen, warum mich diese Nachführung nicht überzeugt. Im Rahmen der Vernehmlassung ist den kantonalen Regierungen die Frage gestellt worden: «Erachten Sie grundsätzlich eine Verfassungsreform als notwendig?» Ich bin überzeugt, dass die Bundesverfassung dem Souverän immer wieder revisionsbedürftig erscheint. Die grosse Zahl von Partialrevisionen macht dies ja deutlich. Das bedeutet nach meiner Auffassung indessen nicht, dass die Bundesverfassung im gegenwärtigen Zeitpunkt materiell oder formell totalrevisionsbedürftig wäre.

Es wird vom Bundesrat und auch von der Kommission dargelegt, die Bundesverfassung sei 136 mal geändert worden, das habe sie zu einem verschlüsselten, unlesbaren Flickwerk und zu einem Dickicht von wichtigen und unwichtigen Vorschriften werden lassen. Dagegen kann eingewendet werden, dass in unserem schweizerischen Verfassungssystem jede Verfassung innert kurzer Zeit wieder Flickwerk wird. Sie wird auch nach dieser formellen Revision bald wieder ein Flickwerk sein, wenn man die Volksrechte nicht vollständig umgestaltet und das Initiativrecht dem Volk vollständig wegnimmt. Denn die Verfassung ist in der Schweiz kein in Stein gehauenes, auf Ewigkeit angelegtes und zur allgemeinen Verehrung errichtetes Monument, wie die Verfassung der USA oder das deutsche Grundgesetz. Sondern, Herr Rhinow hat es erwähnt, es ist der politische Fechtboden par excellence. Wer etwas in diesem Staat ändern will, der ergreift eine Initiative, und das ist vorderhand und wird mindestens zum Teil auch in Zukunft die Verfassungsinitiative sein.

Wenn das Parlament mit der Initiative nicht einverstanden ist, schlägt es oftmals eine Verfassungsänderung als Gegenvorschlag vor. Dieser politische Kampf, diese Form der direkten Demokratie wird um die Verfassung ausgetragen. Die Verfassung ist somit das jeweils aktuelle Spiegelbild der politischen Entscheidungslage in unserem Land. Das macht sie un schön, unübersichtlich, zu einem Flickwerk; das macht sie uneinheitlich, zu einem Normendickicht von unterschiedlicher Dichte; das macht sie aber auch wahr. Das macht sie zu einer realen Verfassung, im Gegensatz zu einer bloss semantischen Verfassung.

Die formelle Totalrevision, mit welcher statt eines Patchworks eine schöne, einheitliche Webbahn erzeugt wird, mit welcher das unterschiedlich dichte Normendickicht ausgeholt und ein schöner, einheitlicher Kunstwald angelegt wird, wird nicht lange die sterile Ordentlichkeit einer neugeschaffenen Verfassung erhalten können, weil die Volksrechte diese

Verfassung eben innert Kürze wieder zu einem Flickwerk machen werden.

Es wird dargelegt, dass die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht lückenhaft wiedergebe. Damit schneiden wir einen heiklen Punkt an. Es mag sich rechtfertigen, die Frage zu stellen, warum denn die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht nur lückenhaft wiedergeben soll. Denn nach der geschriebenen Verfassung gibt es nur eine Instanz in diesem Lande, die befugt wäre, Verfassungsrecht zu geben: der Souverän, d. h. Volk und Stände. Ob es ungeschriebenes Verfassungsrecht tatsächlich gibt, wird von den Illuminaten bejaht; das Volk weiss davon recht wenig. Immerhin scheint es auch für den Bundesrat eine Anomalie zu sein, dass es nicht demokratisch legitimes Richterrecht mit Verfassungsrang geben soll. Aus dem Umstand, dass bisher ungeschriebenes nun zu geschriebenem Verfassungsrecht werden soll, ergibt sich nämlich ungesäumt die Frage, warum das passieren soll. Offenbar will der Bundesrat die Anomalie normalisieren.

Es erhebt sich aber auch die Frage, was denn geschieht, wenn die sogenannt nachgeführte Verfassung in der Abstimmung abgelehnt werden sollte. Alles bislang ungeschriebene Verfassungsrecht, das auf die Stufe des geschriebenen Verfassungsrechtes gehoben werden soll und abgelehnt wird: Gilt es oder gilt es nicht? Darüber äussert sich der Bundesrat nicht.

Es wird auch dargelegt, die Verfassung sei verschlüsselt und unlesbar geworden und müsse aus diesem Grund nachgeführt werden; Herr Respini ist darauf eingegangen. Die Verfassung soll in der Sprache unserer Zeit abgefasst werden, was sie nach der Auffassung des Gewährsmannes von Kollege Respini noch nicht ist.

Es ist mehr als fraglich, ob man mit der Ausmerzungen antizipierter Formulierungen erreichen kann, dass die Verfassung wieder verständlicher wird und dem Volk nähergebracht werden kann. Diese Nachführung ist also im wesentlichen nicht das Ziel. Sie wird innerhalb kurzer Zeit nach einer neuen Nachführung rufen, wenn wir nicht die Initiativrechte des Volkes und das Recht des Bundesgerichtes, aus Artikel 4 die Schuhgrösse der Gefängniswärter abzulesen, radikal beschneiden – Meister, die Arbeit ist fertig, ich beginne mit Flickern.

Diese Nachführungsverfassung ist aber auch hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu hinterfragen. Dieser Punkt ist in der heutigen Debatte mehrmals angetönt worden.

Lohnt sich eine grosse Nachführung angesichts der Probleme, die wir hier und heute haben? Ich meine an sich: Nein. Aber ein Argument von Herrn Rhinow ist bedenkenwert. Die Meinung, man müsse die Grundlagen klären, um die täglichen politischen Probleme – Finanzprobleme, Probleme des Sozialversicherungswesens, der Verkehrspolitik, der Ausserpolitik – lösen zu können. Er hat gesagt, Umwege führten oftmals schneller zum Ziel als der direkte Weg.

Aber ich will Ihnen sagen: Wir leben mit ungeklärten Verhältnissen in diesem Land. Eine Verfassungsdiskussion wird diese Verhältnisse nicht klären. Eine Verfassungsdiskussion wird uns in bezug auf die Frage unseres Verhältnisses zu Europa keinen Schritt weiterbringen. Sie werden alte Fronten bestätigt sehen. Eine Verfassungsdiskussion wird uns im Bereich des Sozialversicherungswesens überhaupt nicht weiterhelfen. Da müssen wir in den tatsächlichen Diskussionen in den einzelnen Fragen sehr konkret um Lösungen ringen. Ich meine mit anderen Worten: So schön die Idee wäre, mit einer Verfassungsdiskussion unsere Probleme, die uns in diesem Land zum Teil zutiefst trennen, lösen zu können, so wenig glaube ich daran.

Ich habe es bereits angetönt: Ich halte eine Nachführungsverfassung für fast unmöglich. Ich meine, wir sind da in einer intellektuellen Aporie.

Ich darf Ihnen das nochmals an einem praktischen Beispiel erklären: Es ist fast nicht möglich, dass man nur nachführen kann. Nehmen Sie Artikel 24 Absatz 3, das Recht auf Streik. Wenn wir meinen, es bestehe heute schon ein ungeschriebenes Recht auf Streik – ich gehe davon aus, der Bundesrat meint das –, sind wir, wenn wir als Parlament dazu nein sa-

gen und Artikel 24 Absatz 3 streichen, nicht mehr auf der Linie der Nachführung, sondern wir ändern geltendes, aber ungeschriebenes Verfassungsrecht. Haben aber jene recht, die behaupten, ein solches Streikrecht gebe es noch gar nicht, dann machen Sie keine Nachführung, sondern Sie ändern die Verfassung materiell, wenn Sie dem Bundesrat recht geben und Artikel 24 Absatz 3 annehmen.

Die Aporie besteht darin, dass Ihnen niemand sagen kann, ob es dieses Recht gibt oder nicht. Die einen würden es behaupten, die anderen würden es verneinen. Was wollen Sie nachführen?

Das sind die Bedenken, die ich Ihnen gerne vorgelegt habe, ohne sie mit einem Nichteintretensantrag abzuschliessen.

Weber Monika (U, ZH): Die Totalrevision der Bundesverfassung ist, so kann man es sagen, ein Zwischending zwischen einer Reform und einem Gedenkakt zum 150. Geburtstag des Bundesstaates. Das merkt man. Die Revision soll ja vor allem eine Nachführung sein, und die beiden Reformpakete sind deshalb bezüglich Innovation oder gar einer Vision bescheiden. Sie nehmen aber auch kaum die zentralen Probleme unserer Gesellschaft und unseres Staates auf.

Nun, 150 Jahre ununterbrochene Verfassungsgeschichte sind ein Grund zum Feiern. Das soll hier nicht bestritten werden. Runde Geburtstage sind auch eine Gelegenheit zurückzublicken, sich Rechenschaft zu geben, welchen Weg man gegangen ist und welchen Weg man weitergehen möchte. Dabei ist es im privaten Leben oft gar nicht einfach, die Veränderungen festzustellen, und im Leben der Völker ist es nicht anders. Der Wandel verläuft so kontinuierlich, dass man ihn gar nicht oder nur wenig bemerkt. Ich erlaube mir deshalb, auf zwei Beispiele, die uns den Wandel quasi plastisch vor Augen führen, hinzuweisen:

Als sich 1847 die Krise in der Schweiz zuspitzte, meldete der britische Gesandte in Bern nach London, der Krieg zwischen der Tagsatzungsmehrheit und dem Sonderbund sei wohl unvermeidlich. Der britische Aussenminister Palmerston schrieb zurück, das sei bedauerlich, da eine Intervention der Grossmächte damit wahrscheinlich werde. Es sei aber vielleicht gar nicht schlecht, wenn sie, die Tagsatzungsmehrheit, Freiburg besetze, damit man bei den internationalen Verhandlungen ein Faustpfand habe. Als dieser Brief wieder in Bern eintraf, war der Sonderbundskrieg schon beendet. Gut, es war ein kurzer Krieg, aber es sagt auch etwas über die Geschwindigkeit der damaligen Kommunikation aus. Tempora mutantur, würde Herr Schmid Carlo sagen!

Damals war Hongkong nicht britisch, sondern es war eine unbedeutende Insel vor der chinesischen Küste. Heute informiert die Schweizer Tagesschau über den aktuellen Stand der Börse in Hongkong, weil das die Schweizer interessiert, die um ihre Arbeitsplätze bangen. In der Epoche der letzten Totalrevision, derjenigen von 1874, suchte der Bundesrat Kontakt zu Japan. Das fanden die Schwyzer so komisch, dass sie daraus ein Fasnachtsspiel machten, das Japanesspiel. Heute erfahren wir in der Tagesschau den letzten Stand der Tokioter Börse, weil das die Leute hier interessiert und betrifft. Wiederum: Tempora mutantur!

Nach diesen beiden Beispielen des Wandels möchte ich folgendes festhalten: Ja, wir haben es mit einer «Nachführung» zu tun, und trotzdem wage ich, die Frage in den Raum zu stellen, ob es nicht weitblickend gewesen wäre, über eine Änderung über ein Neuverständnis z. B. der Wirtschaftsartikel zu diskutieren. Die jetzige Revisionsvorlage ist keine Antwort auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, auf das, was man Globalisierung nennt.

Wir haben ein echtes Problem. Wir sind ein sehr kleines Land mit einem entsprechend kleinen Binnenmarkt. Wir sind aber auch ein Land, das extrem stark mit der Weltwirtschaft verflochten ist und nur so existieren kann. Das ist ein Widerspruch, für den Lösungen zu finden sind, innovative Lösungen. Was in der Nachkriegszeit auf Verfassungsebene zu diesem Bereich festgelegt wurde, nämlich die Wirtschaftsartikel, ist auf eine relativ abgeschlossene, relativ autarke Wirtschaft ausgerichtet. Es ist gesammelte Weisheit der Kriegsjahre.

Wenn es ein Problem gibt, das uns heute beschäftigen muss, so ist es die Wirtschaft und damit die Arbeitsplatzfrage, und es sind die Finanzen. Hier beschränken wir uns auf die Fortschreibung. Das ist keine adäquate Antwort auf die Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen.

Nun hat aber Herr Bundesrat Koller gesagt, dass diese «Nachführung» den Auftakt zu einer Reihe von materiellen Reformen bilden soll. Wir ordnen das Bestehende übersichtlich, um dann die nötigen Veränderungen besser planen zu können. Das bringt mich dazu, für Eintreten auf die «Nachführung» zu votieren und auch zu stimmen, obwohl ich diese Übung als nicht unbedingt nötig empfinde. Aber nachdem bereits soviel Zeit und Energie investiert worden ist – wovon ich übrigens eine grosse Achtung habe –, lohnt es sich, diese Sache sauber abzuschliessen. Wir sollten dabei nicht vergessen, dass wir nicht daran gemessen werden, wie wir die Verfassung sprachlich schön gestalten, sondern daran, dass wir die Probleme unseres Landes lösen.

Daniöth Hans (C, UR): Ich bejahe und begrüsse das Reformvorhaben in der Zielrichtung und Ausgestaltung, wie es vom Bundesrat konzipiert und von der Kommission mit noch klareren Konturen versehen worden ist. Das möchte ich unterstreichen; ich habe diesen Eindruck. Es wurde zwar die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz angesichts der grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen und der damit verbundenen Verunsicherung nicht mit einer völlig neuen Verfassungsstruktur ins nächste Jahrtausend schreiten sollte. Professor von Matt – heute bereits von Herrn Wicki erwähnt –, hat am letzten Samstag in seiner beeindruckenden historischen Lektion für ein gerechtes Geschichtsverständnis darauf hingewiesen, dass vor 200 Jahren ein eigentlicher Ruck mit zahlreichen positiven, aber auch negativen Entwicklungsschüben durch das Land ging. Erst 50 Jahre später, 1848, kam es dann zur neuen Verfassung und zur Gründung des Bundesstaates.

Wenn wir die heutige Verfassungsrevision nicht als blutleere Juristenoperation ansehen, sondern als Klärung der aktuellen Grundlagen unseres staatlichen Zusammenlebens, dann bedeutet das viel mehr als bloss formale Arbeit. Wir wollen das Schweizerhaus einer Totalreinigung und -überholung unterziehen, damit die Räume wieder bewohnbarer und übersichtlicher werden und die Fenster wieder eine klare Sicht nach draussen ermöglichen.

Insofern kann ich der Skepsis meines geschätzten Kollegen Carlo Schmid nicht zustimmen. Ich glaube, die reale Verfassung ist nicht die klinisch reine, die semantische Verfassung. Nur die gelebte Verfassung ist die wahre Verfassung, und leben kann man etwas nur, wenn man das abgestorbene Beiwerk beseitigt. Nach 125 Jahren ist es nicht mehr verfrüht, eine Reinigung vorzunehmen.

Im grundsätzlichen Punkt kann ich indessen Carlo Schmid zustimmen: Wir haben beispielsweise verglichen mit den USA ein völlig anderes System. Ich verweise auf den Beitrag von Professor Wolf Linder in der «NZZ» vom vorletzten Wochenende unter dem Titel «Ein Vergleich zwischen den USA und der Schweiz». Er schrieb, es lasse sich sagen, das schweizerische System sei von einer maximalen formalen Offenheit geprägt, das amerikanische System von einer überdurchschnittlichen formalen Geschlossenheit. Während die amerikanische Verfassung seit ihrem Bestehen nur 26 Amendements erhalten hat, sind es bei uns weit über hundert.

In der Schweiz ist die Verfassung das Gefäss geronnener politischer Entscheidung. Politik ist zu einem erheblichen Teil Verfassungspolitik. Ich glaube, wenn wir dieses Verfassungsverständnis weiterführen wollen – hier treffen wir uns –, dann müssen wir für die Beseitigung alter und überholter Relikte eintreten, wobei ich gleich Herrn Frick antworten muss: Ich habe kein Bedürfnis, die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri zu beseitigen, diese sind nämlich bereits früher herausgenommen worden. Jetzt erhalten alle Kantone mit Alpenstrassen, also alle Alpenkantone, einen zusätzlichen Beitrag für den gewaltigen Aufwand im Strassenunterhalt. Man kann sich durchaus fragen, ob diese Bestimmung noch ge-

rechtfertigt ist. Ich meine, dass die Leistung als solche aber in einem gerechten Lasten- und Vorteilsausgleich zwischen den Kantonen – unter Einbezug der Steuergewinne attraktiver Kantone – Eingang finden sollte.

Der geleisteten Arbeit der Kommission kommt also ein hoher, ein anregender Stellenwert zu. Nur mit einer ehrlichen Standortbestimmung können wir neue Schritte vorbereiten und dann auch wagen. Im Gegensatz zu den doch etwas polemischen Ausführungen von Herrn Kollege Reimann an die Adresse des Bundesrates und des Bundespräsidenten bin ich der Meinung, dass sich die aktuellen Fragen mit der Verfassungsrevision nicht lösen lassen. Die Rückbesinnung auf die Grundsatzfragen des Zusammenlebens in diesem Staat Eidgenossenschaft gibt uns aber vielleicht doch auch eine Anregung, eine Hilfe, wie wir unser Verhältnis regeln sollen. Die neue Verfassung wird nicht zum Zauberstab für die Lösung aktueller Fragen, aber sie wird zu einer hilfreichen Richtschnur dafür, wie wir diese Aufgaben angehen sollen.

Noch etwas Zweites, auf das bisher noch nicht hingewiesen worden ist: Ich durfte an der ersten Sitzung der ständertätigen Kommission als Stellvertreter teilnehmen. Ich war beeindruckt. In den Eintretensreferaten wurde schon damals immer wieder die Integrationsfunktion der Verfassung und der Verfassungsüberarbeitung hervorgehoben. Also: Der Weg ist das Ziel. Gerade aus diesem Grund hätte ich eine stärkere Betonung der Einheit des Landes begrüsst; nicht zuletzt auch in der Präambel. Ich habe Anregungen gemacht, die dann nicht aufgenommen worden sind. Ich meine: Die Vielfalt unseres Landes kann sich nur dann entfalten, wenn sie sich der Einheit unterordnet.

Noch etwas: Wenn das angebrochene Jubiläumsjahr 1998 unser Zusammengehörigkeitsbewusstsein stärken soll, muss dies auch und gerade in der Verfassungsrevision zum Ausdruck kommen. Auffallend ist – es ist jedenfalls mir aufgefallen –, dass der Verfassungsentwurf eine rekordverdächtige Auflistung von Grundrechten, Bürgerrechten und Sozialzielen enthält. Die Verfassung darf aber nicht zum Auswahlkatalog verkommen, woraus jeder und jede das bestellen kann, was er bzw. sie will – wenn möglich zum Nulltarif.

Gerade die beeindruckende Liste derartiger Rechte macht das Fehlen eines Äquivalentes in Form einer Verpflichtung der Bürger gegenüber diesem Staat deutlich. Gibt es in unserem Versorgungsstaat keine Grundpflichten? Eine Eidgenossenschaft ist auf die Dauer nur überlebensfähig, wenn das Individuelle, wenn das Separierende, wenn das Fordernde, wenn – um es neudeutsch zu sagen – die Selbstverwirklichung einen gerechten Ausgleich und eine Begrenzung finden, und zwar darin, dass jeder und jede einen Beitrag an diese Gemeinschaft leistet, der nicht einfach aus Geld bestehen soll und kann.

In einer Zeit, da sich jeder das Maximum an Rechten herausnimmt und sich mit einem Minimum von Leistungen an den Staat begnügt, müssen wieder vermehrt das gemeinsam Verpflichtende und die Eigenverantwortung hervorgehoben und muss der Bürgersinn eines Gottfried Kellers und anderer Denker und Staatsmänner vergangener Tage zum Tragen kommen.

Aus diesem Grund habe ich einen entsprechenden Antrag bezüglich Bürgerpflichten eingereicht, dessen wohlwollende Aufnahme ich Ihnen bereits heute empfehle.

Iten Andreas (R, ZG): Ich kann mit meinem Votum nahtlos an die Ausführungen von Herrn Daniöth anschliessen und diese noch etwas weiterführen.

Mich beschäftigt bei dieser Verfassungsdiskussion das Spannungsfeld zwischen Politik und Gesellschaft, zwischen Staat und Wirtschaft. Ich stelle fest, dass die Kommission eine grosse und gute Arbeit geleistet hat, die aber bereits Gegenstand kleinlicher Kritik ist. Das ist ein Zeichen dafür, dass es in unserer Gesellschaft an einem Konsens bezüglich der grundlegenden Werte fehlt und dieser nur schwer zu erreichen sein wird. Ein gewisser Grundkonsens, was die Werte einer Gesellschaft anbelangt, müsste vorhanden sein, damit ein solches Reformprojekt gelingen könnte. Die Hoffnung, dieser Konsens werde durch die Verfassungsdiskussion im

Volk zustande kommen, ist trügerisch. Die auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Kräfte haben zu viele Akteure und Interessenvertreter, die sich in der Rolle, Dissens zu stiften, gefallen. Das wird eine à jour gebrachte Verfassung nicht ändern. Ein Dialog kommt kaum zustande.

Man liest ja schon jetzt, die Vorlage sei weder notwendig noch dringlich; das wurde heute einige Male in diesem Saal gesagt. Die voreilige Kritik demonstriert das sinkende Vertrauen in die Politik. Dieses Vertrauen wird auch von Politikern selbst systematisch untergraben, indem sie die «classe politique» abqualifizieren. Eine auf die Spielregeln des Misstrauens geschrumpfte Gesellschaft büsst zwangsläufig ihre Vitalität ein und verliert ihre Handlungsfähigkeit.

Wenn nur schon das Auftauchen des Begriffs der Nachhaltigkeit in der Verfassung die Kritiker in helle Aufregung versetzt, dann ist das kein gutes Omen. Es sei ein Modewort, das nicht in die Verfassung gehöre, der Begriff sei schwammig und lasse Schlimmes befürchten. Dabei ist dieser Begriff geklärt: Die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zählt zu den grossen Herausforderungen unserer Zeit.

Der Vorwurf, die Nachhaltigkeit sei ein Modebegriff, demonstriert, wie sehr kurzfristige, vom Markt diktierte Interessen die politische Diskussion beherrschen oder zu beherrschen versuchen. Eine Verfassung hat sich nicht am kurzzeitigen Markt- und Kapitalinteresse zu orientieren, sie strebt einen langfristigen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen an. Sie muss eine Wertordnung etablieren, mit der sich die meisten Bürgerinnen und Bürger identifizieren können, nicht nur diejenigen, die aus der Freiheit Profit ziehen.

Es ist ja nicht so, dass es in allen Bereichen der Gesellschaft an Persönlichkeiten fehlt, die sich an übergeordneten, gemeinschaftsbildenden Wertvorstellungen orientieren, an Werten, die nicht vom Markt diktiert sind, die vielmehr die menschliche Freiheit und Solidarität zum Ausdruck bringen. Genau hier setzt die echte politische Debatte ein. Diese vorausschauenden Persönlichkeiten erkennen, dass eine Fragmentierung der Gesellschaft und ein Zurückdrängen des Willens zur politischen Zukunftsgestaltung verheerend wären.

Die zentrale Frage beim Übergang in ein neues Jahrtausend betrifft die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung und den Auftrag an die Politik, die geeignete Ausrüstung des Spannungsverhältnisses zwischen Wirtschaft, sozialen Anforderungen und Umwelt zu schaffen. In der Herstellung einer Gleichgewichtslage besteht der wesentliche Auftrag der Politik.

Im Augenblick aber befinden wir uns in einer gegenläufigen Bewegung. Die Spannungen nehmen zu, es sind völlig neue, unerwartete Kämpfe ausgebrochen. Auch die westliche Welt zerfällt zusehends in Reiche und Arme. Es etabliert sich ein Nebeneinander von hochkompetitiven Kernberufen und einem immer grösser werdenden Segment von Randjobs und Arbeitslosigkeit. Der globale Kapitalismus führt zu einer Machtasymmetrie zwischen Markt und Staat, Wirtschaft und Politik. Darum stellt sich die Frage, wie diese Asymmetrie überwunden werden kann und ob diese Verfassungsvorlage dazu einen Beitrag leistet. Es wäre interessant zu hören, wie das Herr Bundesrat Arnold Koller beantwortet.

Ich möchte vor der Illusion warnen, dass die nun in Angriff genommene Verfassungsrevision am Zustand der Politik viel ändert. Der liberale Staat beruht auf Werten und lebt von Voraussetzungen, die er nicht selber garantieren kann. Die Verfassung bietet also nur einen Rahmen von Wertvorstellungen und Ordnungen, ohne die ein Zusammenleben in grösseren Gemeinschaften nicht möglich ist. Jedes Mitglied des Staates muss aber die übergeordneten Werte der Gemeinschaft akzeptieren, auch wenn dies mit Opfern verbunden ist. Die Politik schafft mit dieser revidierten Verfassung zwar einen erneuerten Wertekodex, der aber der Gemeinschaft nur dient, wenn er von den Individuen freiwillig angenommen wird.

Nun erfährt die Vorlage schon im Vorfeld der Behandlung harsche Kritik: So wendet man sich etwa gegen Formulierungen der nationalrätlichen Kommission, wie z. B. Artikel 3b des Entwurfes: «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.» Solche rasch geäusserte Vorverurteilungen stimmen mich nachdenklich, hörten wir doch jahrelang – ich klopfe jetzt an meine eigene Brust – einen Slogan, mit dem zwar weniger Staat, aber mehr Freiheit und Selbstverantwortung verlangt wurden.

Der Appell an die Selbstverantwortung ist zumindest im grossen Raster des Grundgesetzes diskussionswürdig. Ich kann nicht verstehen, warum dieser moralische Appell jemanden ärgert. Er kostet nichts, trifft aber genau den zentralen Punkt einer Gesellschaft, die sich in Gutsituierte und Schlechtsituierte zu teilen beginnt und in der ein Appell an alle Verantwortungsträger dringend nötig ist. Ich will damit nur auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, die der auf hohem Niveau diskutierten Verfassung in der Volksabstimmung entgegenstehen werden.

Die Verfassungsdiskussion, das ist die Überzeugung unseres Justizministers, dient der Identitätsbildung der Schweiz und deren Zusammenhalt. Sie soll ein Fundament für die Zukunftsgestaltung sein. Diese Hoffnungen kann ich nicht ohne weiteres teilen. Denn gerade jene Werte gehören zu den Voraussetzungen, die der Staat und damit auch die Verfassung nicht garantieren können. Ein Konsens über die Grundwerte des Staates muss sich in gesellschaftlichem Dialog herausbilden. Er hängt vom Willen der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ab. Carl Spitteler hat zu Beginn dieses Jahrhunderts, als die Schweiz bedroht und in einer Krise war, das Wort von der «Willensnation» geprägt. Auf diesen Willen kommt es an. Ob die Verfassungsdiskussion diesen Willen stärkt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls gelingt das Unterfangen nicht, wenn jetzt schon überall kleinlich am Entwurf herumgerögelt wird.

Sorge bereiten muss uns der Zynismus in bezug auf Politik und Staat, der in den vergangenen Jahren sehr stark zugenommen hat. Wie – so frage ich Bundesrat und Parlament – soll es gelingen, den die neue Verfassung tragenden guten Willen auf eine Mehrheit des Volkes zu übertragen, wenn die Notwendigkeit und Dringlichkeit des grossen Werkes jetzt schon öffentlich in Abrede gestellt werden? Es ist zu hoffen, dass die Medien diese Arbeit positiv begleiten und den Bürgerinnen und Bürgern erklären, was auf dem Spiele steht.

Es ist zwar in der Tat so, dass die Bürger dieses Landes von anderen Sorgen als von derjenigen einer Verfassungsreform erfüllt sind. Die zunehmende Arbeitslosigkeit, der sich ungeeignet ausbreitende Aktionärskapitalismus, der auf die arbeitenden Menschen keine Rücksicht nimmt, und die sich ausbreitende Kriminalität machen ihnen mehr zu schaffen.

Viele Bürger fragen sich zu Recht, was passiert, wenn der Staat immer mehr in die Defensive gedrängt wird, wenn es zu einer schleichenden Entdemokratisierung durch den Export von Kapital und Arbeit kommt. Dann wird das neoliberale Europa mit seinen Gewinnern, Verlierern und Überflüssigen zu einem zunehmenden Kampffeld. Das Ausmass der Illegalität wird zunehmen. Viele Verlierende glauben, dass Staaten nicht mehr fähig sind, eine gerechte und solidarische Zukunft zu gestalten. Ohne den Staat geht es aber nicht besser. Die Menschen sind auf Rechtssicherheit in allen Bereichen ihrer Tätigkeit angewiesen. Private Unternehmen sind kein Staatsersatz. Ich frage mit Eberhard Moths: «Werden sich Coca-Cola für Rechtsextremismus oder McDonald's für die globale Fleischkontrolle zuständig fühlen?» Ich füge die Frage bei, ob sich der Aktionärskapitalismus langfristig wohlfühlen kann, wenn er sich eine private Schutztruppe gegen Kriminelle schaffen muss.

Aufgrund der aktuellen Lage, in der sich auch die Schweiz befindet, könnte man der Behandlung der Verfassungsvorlage die Priorität absprechen. Dennoch ist das Jubiläumsjahr der modernen Schweiz dafür geeignet, den Versuch zu unternehmen, die kleinliche, nörgelnde Haltung mit einer grossangelegten Verfassungsdiskussion zu überwinden. Sie kann mindestens einen Beitrag dazu leisten.

Wir stehen vor einer intellektuellen Herausforderung. Dieser müssen wir uns stellen, auch wenn übereifrige Verbands-

funktionäre daran sind, die Verfassungsreform zu bagatellisieren und das Bemühen, den Wertekodex à jour zu bringen, mit süffisanten Bemerkungen wie «Nur weil es so nett und sozial tönt» lächerlich zu machen. Auch diese Leute sollten einmal über ihren Schatten springen. Bis anhin hat uns «McWorld» noch nicht gezeigt, wie man die Probleme lösen kann. Er steckt auch zunehmend im Paradox, indem er auf diejenigen Bedingungen angewiesen ist, die er zu zerstören trachtet: nämlich auf eine zivile und demokratische Kontrolle von Macht und Interessen. Die Basis dafür ist immer noch eine demokratische Verfassung. Ich bitte Sie, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Ich danke Ihnen allen für die engagierten Voten, vor allem auch denjenigen, die nicht in der Kommission waren und jetzt das erste Mal die Gelegenheit hatten, sich zu diesem Unterfangen zu äussern. Ich danke vor allem denjenigen beiden Kollegen, die entweder die Vorlage kritisch begleitet haben oder, wie jetzt zuletzt Herr Vizepräsident Iten, mit viel Engagement für das Vorhaben eingestanden sind. Ich beschränke mein Schlusswort in dieser Eintretensdebatte auf einige wenige Punkte und wende mich zuerst an Herrn Schmid.

1. Herr Schmid sagt, die Verfassung werde so oder so bald wieder ein Flickwerk sein. Daran ist zweifellos richtig, dass die Verfassung auch künftig leben will, leben wird und leben soll. Die Verfassung ist kein Ewigkeitswerk, und wir wollen, dass sie mit Volksinitiativen, dass sie mit Teilrevisionen wieder à jour gebracht wird, und zwar laufend.

Von daher gesehen ist das kein Einwand, denn niemand bei uns oder in der Kommission dachte daran, nun für 10 oder 15 Jahre einen Rechtsstillstand einschalten zu wollen. Die Verfassung – wenn ich Ihr geliebtes Wort gebrauchen darf –, Herr Schmid, ist keine logische «Veranstaltung», keine Ewigkeitsveranstaltung.

Aber ich meine, dass eine neue Verfassung in weiten Bereichen nicht sofort wieder systembrechenden Einzelfalländerungen zum Opfer fallen wird. Der neue Menschenrechtskatalog wird beispielsweise sicher nicht in einigen Jahren völlig umgestellt und unkenntlich gemacht werden. Das aktualisierte Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat wird sicher nicht in jedem Jahr durch Revisionen wieder unverändert gemacht. Die neuen Aufgabenbestimmungen, die wir kürzlich angenommen und jetzt übernommen haben, werden uns weiterhin Richtschnur sein. Was transparent gemacht wurde, wird nicht wieder rückgängig gemacht. Insofern trifft der Vorwurf des Flickwerkes eigentlich nicht zu.

2. Dass Sie, Herr Schmid, ein kritisches Verhältnis zu den ungeschriebenen Grundrechten und zum Verfassungsrecht ganz allgemein haben, ist uns nicht ganz unbekannt. Aber Ihrer These, diese ungeschriebenen Verfassungsrechte fänden in unserem Staat keine Legitimation, ist zu widersprechen. Im Gegenteil, sie sind von einem allgemeinen Konsens getragen, und das seit vielen Jahrzehnten. Es ist auch Aufgabe des Verfassungsgerichtes, die Verfassung weiterzuentwickeln, gerade wenn sie solche Lücken wie die unsere hat, gerade wenn sie so alt ist und teilweise keine Antworten gibt, wo Antworten gegeben werden müssen.

Ohne die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte gäbe es keine persönliche Freiheit, keine Meinungsfreiheit, keine Versammlungsfreiheit, kein Recht auf Vertrauensschutz, keine grundlegenden Verfahrensrechte, keine Sprachfreiheit. Es sind Weiterentwicklungen, die, gestützt auf die Wertgrundlagen unseres Staates, notwendig waren und die in normalen politischen Prozessen nicht aufgenommen worden sind.

Ich verstehe, dass man prima vista gewisse Bedenken haben kann. Aber: Je mehr Lücken wir in der Verfassung auf Dauer offen lassen, desto eher wird der Spielraum des Gerichtes ausgeweitet, sicher aber nicht eingeschränkt.

3. Was geschieht, wenn die Vorlage abgelehnt wird? Diese Frage kann man rechtlich klar beantworten: Dann bleibt alles beim Status quo. Rechtlich gesehen ändert sich dann nichts, weder positiv noch negativ – es bleibt alles so, wie es heute gilt. Politisch allerdings gäbe es darüber einiges zu sagen.

Ich möchte das hier nicht tun, sondern nur wiederholen: Die nachgeführte, aktualisierte Verfassung ist der Beginn eines Prozesses; so hat es der Bundesrat verstanden, und so hat es auch die Kommission verstanden. Und wenn dieser Schritt nicht gelingt, hat das für den Gesamtprozess wahrscheinlich gravierende Konsequenzen. Aber wir sind frei, Volk und Stände sind frei, welcher Entscheid zu fällen ist.

Zum Schluss nehme ich Bezug auf Herrn Iten und stimme ihm sehr zu: Die Kommission hat auch immer wieder darüber diskutiert und festgestellt, dass die Verfassungsrevision allein im Ergebnis am Zustand unserer Politik wahrscheinlich nicht viel ändern wird. Aber wir haben auch betont, dass es um das Prozesshafte geht, dass wir etwas einleiten wollen.

Ich möchte hier nochmals betonen, dass es hier um eine Chance geht: Ob wir sie ergreifen, ob das Volk sie ergreift, können wir nicht garantieren; das stimmt. Aber nur deshalb die Chance gar nicht sehen zu wollen, wäre sicher falsch.

Ich möchte nochmals eindringlich bitten, bei diesem Geschäft nicht nur die Wenn und Aber, die Zweifel und die Bedenken, die möglichen unklaren Folgen in den Vordergrund zu stellen, sondern dass wir etwas erreichen wollen: Wir wollen von einer Verhandlungsdemokratie wieder zu einer Handlungsdemokratie kommen.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für die gute Aufnahme dieses grossen Reformprojektes ganz herzlich danken. Ich danke vor allem auch dem Präsidenten der grossen Verfassungskommission, aber auch den Vorsitzenden der Subkommissionen, die zweifellos eine ausserordentliche Anstrengung erbracht haben, welche sie an die Grenzen des Milizsystems geführt hat. Ich glaube, dass das aber auf der anderen Seite auch ein Beweis für die Leistungsfähigkeit dieses Milizsystems ist.

Als uns Frau Ständeratspräsidentin Josi Meier im Jahre 1993 in einer Motion (93.3218) dazu aufgefordert hat, diese grosse Verfassungsreform auf das Jubiläumsjahr hin entscheidungsreif zu machen, haben ja noch wenige daran geglaubt, dass das möglich wäre. Dass wir dieses Ziel heute erreicht haben, ist vor allem auch Ihr Verdienst.

Was das Konzept anbelangt, bin ich durchaus damit einverstanden, dass man den Einstieg über die Nachführung, der ja einem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 entspricht, als – wie soll ich sagen? – einen realpolitischen qualifiziert. Er ist kein Höhenflug, wie man ihn gern von grossen Verfassungen erwartet, aber er ist – da bin ich vollständig mit Frau Forster einverstanden – in keiner Weise resignativ. Im Gegenteil, er ist zusammen mit der zweiten Komponente, mit dieser Folge von systematischen, materiellen Reformpaketen – vorab der Justizreform und der Volksrechtsreform – ein nach vorn offener, ja ich würde sogar sagen: ein dynamischer Prozess.

Ich fand sehr schön, was uns Herr Respini geschildert hat, nämlich die Aussage eines Bauern aus dem Maggiatal – wenn ich es richtig verstanden habe –, der über dieses ganze Konzept mit dem «bon sens» eines Bauernverständes selber nachgedacht und gesagt hat: «Wir müssen diese 125 Jahre alte Verfassung zuerst wieder lesbar machen, wenn wir darauf aufbauend wirklich materiell wichtige Reformschritte erzielen wollen.» Daraus ersehen Sie auch, dass diesem Konzept ein organisches Verfassungsverständnis zugrunde liegt und in keiner Weise ein revolutionäres.

Wir wollen diese langsam gewachsene Verfassung jetzt über die Nachführung und dann über die systematischen Reformteile organisch weiterentwickeln, wie das auch dem tief empfundenen Denken unseres Volkes in der heutigen Zeit entspricht – davon bin ich zutiefst überzeugt.

Unser Land hat in den letzten 30 Jahren, seitdem die eidgenössischen Räte die Motionen Dürrenmatt und Obrecht angenommen haben, der Bundesrat die Kommission Wahlen eingesetzt und Herr Bundesrat Furgler den Verfassungsentwurf von 1977 präsentiert hatte, eine eindrückliche und breit gefächerte Verfassungsdiskussion geführt. Deren Bedeutung für die Fortentwicklung des Verfassungsrechtes in unserem Land auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene, aber auch

deren Ausstrahlung sogar auf Verfassungsrevisionen des Auslands sollten wir nicht in allzu grosser Bescheidenheit unterschätzen.

Es wird immer wieder behauptet – und solche Diskussionen hat man früher schon in anderen Ländern geführt –, unsere Zeit sei für eine Verfassungsreform nicht geeignet. Nüchtern betrachtet stellt der aufmerksame Beobachter aber fest, dass wir in unserem eigenen Land und im Ausland in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung zu Ende geführt. Die letzten waren bekanntlich die Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin. In sechs Kantonen sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange, und fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten.

Auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrucklichen Bewegung der Verfassungsreformen geführt. Die geschriebene Verfassung als konstituierendes Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination und Bedeutung eingebüsst, im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungsidee lebendig geblieben.

Die Pflege der Verfassung ist daher alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 diese Verantwortung selber wahrgenommen und die Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung anerkannt. Die Bundesversammlung hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten. Ich zitiere Ihren Auftrag aus dem Jahre 1987 noch einmal (Botschaft S. 27): «Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.»

Diese Grundidee war im übrigen nicht neu, schon Max Imboden, der in den sechziger Jahren den geistigen Anstoss für die Reform der Bundesverfassung gegeben hat, verstand die Verfassungsreform nicht als vollständige Neugestaltung. Vielmehr berief auch er sich auf den berühmten Satz des Freiherrn von Stein, der 1816 folgendes geschrieben hat: «Verfassungen bilden heisst bei einem alten Volke nicht, sie aus dem Nichts zu schaffen, sondern den vorhandenen Zustand der Dinge untersuchen, um eine Regel aufzufinden, die ihn ordnet, und allein dadurch, dass man Gegenwärtiges aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm Dauer für die Zukunft versichern.»

Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Meinung des Bundesrates also auch heute in keiner Weise zu schämen, denn Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abzureissen und neu zu bauen. Die Grundfesten dieser Eidgenossenschaft – insbesondere der liberale Rechtsstaat, die halbdirekte Demokratie und der föderalistische Aufbau, aber auch der moderne Sozialstaat – sind im Kern nach wie vor gesund.

Wir dürfen stolz darauf sein, eine der ältesten Verfassungen der Welt zu haben. Aber wer wollte ernsthaft bestreiten, dass es sich nach 124 Jahren und 140 Teilrenovationen aufdrängt, das Verfassungshaus nun einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen? Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt die Notwendigkeit, und dafür fehlt natürlich auch der politische Wille. Vielmehr geht es zunächst einmal darum, den erreichten Stand in der Entwicklung des Verfassungsrechtes zu klären und festzuhalten, die geschriebene Verfassung in diesem Sinne à jour zu bringen.

Der Bundesrat seinerseits hat es allerdings nicht bei der Erfüllung dieses parlamentarischen Nachführungsauftrages bewenden lassen. Aus eigener Initiative hat er dem Parlament gleichzeitig mit der verlangten nachgeführten Verfassung auch zwei systematische Reformpakete betreffend die Volksrechte und die Justiz unterbreitet, weil er bei der Beurteilung der Lage zur Einsicht gekommen ist, dass heute vor-

ausschauend vor allem im Bereich der Institutionen eminenter Reformbedarf besteht.

Der Bundesrat versteht diese Verfassungsreform daher als offenen, dynamischen Prozess. Dieser fusst zwar auf der Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes, der aber rasch systematisch geschlossene Teilreformen der à jour gebrachten Verfassung folgen sollen. Viel spricht dafür, dass wir auf diesem etappierten Weg eher zum Ziel einer erneuerten, den Anforderungen der Zukunft gerecht werdenden Verfassung gelangen, als wenn wir im Sinne einer klassischen Totalrevision versuchten, alle anstehenden staatspolitischen Probleme gleichsam in einem einzigen Aufwisch zu lösen.

Als Leitspruch für die kommenden Arbeiten schlage ich Ihnen deshalb vor: Öffnung für die Zukunft aufgrund einer demokratisch gesicherten, klaren Ausgangslage in der Gegenwart und im Bewusstsein unserer geschichtlichen Verankerung.

Um den Stellenwert dieses Reformvorhabens zu erkennen, müssen wir uns die Bedeutung vor Augen führen, die der Bundesverfassung zukommt. Die Verfassung hat in allen modernen westlichen Verfassungsstaaten eine Reihe von gleichbleibenden Aufgaben zu erfüllen: Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation der Staatsorgane und bestimmt vor allem die Rechtsstellung der Menschen im Staat und begrenzt damit und durch die rechtsstaatlichen Prinzipien die staatliche Macht.

Gerade unsere Bundesverfassung – das ist in dieser wertvollen Eintretensdebatte untermauert worden – ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sondern auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument. Sie ist Spiegelbild vergangener verfassungspolitischer Auseinandersetzungen; Herr Schmid hat darauf hingewiesen. Die in der Bundesverfassung angelegte Wertordnung soll im gesamten politischen Prozess zum Tragen kommen und die in der Verfassung enthaltenen Grundentscheidungen sollen durch das Parlament, die Regierung und die Gerichte umgesetzt werden.

Durch diese Bindungswirkung gegenüber allen Staatsorganen hat die Verfassung eine erhöhte Steuerungsfunktion für die Politik inne. Weiter kommt der Verfassung eine wichtige Orientierungsfunktion zu, indem sie kenntlich macht, was der Staat eigentlich ist und sein will. Die Verfassung soll helfen, die nationale Identität zu klären, und sie soll einen wesentlichen Beitrag zur Verständigung und zu unserem staatlichen Selbstverständnis leisten. Sie hat die nationale Rechtsordnung auch in die internationale einzubetten. Bedeutsam ist sodann vor allem auch die Integrationsfunktion der Verfassung. Sie soll uns zusammenführen und das Einigende in unserem Land klar markieren.

Selbstverständlich – da bin ich vor allem mit Herrn Iten einverstanden – darf das reale Leistungsvermögen der Verfassung und ihre lenkende Kraft im politischen Prozess nicht überschätzt werden. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur ein, allerdings wichtiger Einflussfaktor im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie kann Veränderungen der Wertordnung in unserer pluralistischen Gesellschaft und Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nur sehr bedingt steuern. Dennoch: Gerade in unserer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft trägt die Verfassung durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste gemeinsame Grundwerte und durch die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, dass ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität in unserem Land besteht. All das ist ja die Voraussetzung, damit ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes überhaupt möglich ist.

Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel diese ihr zugeordneten Steuerungs-, Orientierungs- und Integrationsfunktionen nur noch teilweise und immer weniger zu erfüllen vermag, verliert auch im politischen Bewusstsein eines Volkes ständig an Bedeutung. Das trifft für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Ich will ihre Mängel hier nicht weiter im Detail erläutern, denn sie sind, vor allem in der Botschaft, ausführlich dargelegt worden.

Auffallend ist dagegen, dass sich das Schwergewicht der Begründungen für die Notwendigkeit der Reform seit den siebziger Jahren etwas verlagert hat. Es ist heute noch weit mehr als in den sechziger und siebziger Jahren so, dass diese Verfassung schwere formelle Mängel und Risse aufweist. Unsere Verfassung atmet in bezug auf Sprache, Stil und teilweise auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts, aus dem sie ja stammt. So stehen das Verbot der Kinderarbeit in den Fabriken neben der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie und die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der neu eingeführten Mehrwertsteuer.

Die Verfassung ist auch aus dem Gleichgewicht geraten. Zum einen gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere Bestimmungen, etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet geworden oder, wie die meisten der den Alkohol betreffenden Normen, übermässig detailliert.

Die nachgeführte Verfassung enthält beispielsweise erstmals einen vollständigen Grundrechtskatalog; etwa die Hälfte dieser Grundrechte und Verfahrensgarantien sind gegenüber der heute geschriebenen Verfassung neu; wir haben einige grundlegende neue Prinzipien wie das Datenschutzprinzip auf Verfassungsstufe gehoben. Trotzdem ist die nachgeführte Verfassung um rund ein Drittel kürzer als die heute geltende Verfassung. Das ist ein weiterer Vorteil der nachgeführten Verfassung.

Zum anderen fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes in unserer formellen Verfassung. Unsere formelle Verfassung weist heute allzuvielen und sogar schwerwiegenden Lücken auf. Der Grundrechtsteil ist geradezu fragmentarisch. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der ganze völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes, vor allem durch die Europäische Menschenrechtskonvention, findet keinerlei Ausdruck in unserer Verfassung. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.

Dieses ständig grösser werdende Ungleichgewicht zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht will ich bewusst besonders hervorheben. Das ungeschriebene Verfassungsrecht hat heute in Umfang und Bedeutung ein Ausmass erreicht, das in einem demokratischen Rechtsstaat, der bezüglich der Rechte und Pflichten der Bürger und der Kompetenzen der Behörden eminent auf Transparenz angewiesen ist, unbedingt der Korrektur bedarf. Wir müssen sogar eigentliche Widersprüche zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht eingestehen. So verbietet Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung bekanntlich die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie ist indes faktisch eingeführt worden, indem die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat.

Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben zur Folge, dass wesentliche Grundrechte wie die persönliche Freiheit, die Versammlungsfreiheit und die Meinungsäusserungsfreiheit sowie grundlegende Verfassungsprinzipien wie das Willkürverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vom Verfassungsgeber, sondern durch die Praxis der Behörden entwickelt worden sind. Dies ist aber zweifellos ab einem gewissen Grad eine gefährliche Entwicklung, die kein Verfassungsgeber auf die leichte Schulter nehmen darf, am wenigsten in einer direkten Demokratie, wo Volk und Stände in Verfassungsfragen das letzte Wort haben müssen.

Neben all diesen Gründen gibt es einen weiteren, noch wichtigeren Grund für die Verfassungsreform. Die Staatsidee der Schweiz und die tragenden Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Der Grundkonsens ist verdeckt, wenn nicht gar verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber Staat und Verfassung vom Bürger. Unsere Verfassung, so, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit, und insbesondere unserer Jugend, kaum mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden.

Eine veraltete Verfassung wird leicht eine belanglose Verfassung. Das darf niemandem gleichgültig sein.

Wir haben heute glücklicherweise zwar keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen. Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern laufend. Wenn wir jetzt nichts tun, vergrössert sich die Kluft zwischen ungeschriebenem und geschriebenem Verfassungsrecht immer mehr. Es darf nicht sein, dass wir vor lauter Trägheit in der Gegenwart dereinst eine «Verfassungsfeuerwehr» einsetzen müssen.

Das sind wesentliche Gründe, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie soll ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs beseitigen, das Verhältnis des Landesrechtes zum Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht: den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern, denn gerade in unseren Zeiten der inneren Verunsicherung, der kritischen Anfragen von aussen und der Vergegenwärtigung und Bewältigung unserer eigenen Geschichte, wie sie unser Land zurzeit erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Ich bin überzeugt, dass unser Land in seinem gegenwärtigen Befinden gerade diese Besinnung auf sich selbst, diese Klärung der eigenen Identität unbedingt braucht. Die Verfassungsdiskussion ist wie kaum ein anderer Rahmen geeignet, diese staatspolitische Diskussion und Klärung voranzubringen und in die richtigen Bahnen zu lenken.

Es dürfte klar geworden sein, warum der Bundesrat das parlamentarische Mandat aus dem Jahre 1987 nach wie vor als sinnvoll erachtet. Wie erwähnt sollten wir uns aber damit nicht begnügen. So bedeutungsvoll die «mise à jour» ist, der Endpunkt der Reformbemühungen kann sie nicht sein. Es besteht klar auch materieller Reform- und somit Handlungsbedarf.

Um der Bundesverfassung neue Steuerungskraft zu geben, müssen wir insbesondere die Handlungsfähigkeit der Institutionen wiederherstellen und stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidungsfindung. Es ist daher unabdingbar, die Institutionen rechtzeitig für die wachsenden Herausforderungen zu rüsten.

Wenn heute und gerade auch in dieser Session so oft vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft die Rede ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst zurückzugewinnen.

Den grössten Reformbedarf auf Verfassungsstufe ortet der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Die dringliche Justizreform ist in den Kommissionen bereits zu Ende beraten. Die Reform der Volksrechte, welche am meisten Neuerungen enthält, werden die Verfassungskommissionen demnächst bereinigen. Andere Reformvorhaben wie die Reform des Finanzausgleichs und die Staatsleitungsreform sind weit fortgeschritten oder eingeleitet.

Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen nach vorne offenen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist.

Im Sinne dieses bundesrätlichen Reformkonzeptes hat sich das Parlament mit drei separaten Vorlagen zu befassen, nämlich mit dem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung – Vorlage A – und den Vorlagen B und C zu den Reformbereichen Volksrechte und Justiz. Diese Trennung zwischen Nachführung und materiellen Reformpaketen ist durchaus ein politisches Konzept. Sie wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgchancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Kommissionen dieses Konzept grundsätzlich übernommen haben.

Für den Erfolg des Gesamtunternehmens erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass das Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten beibehalten wird. Die Nachführung soll sich nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes beschränken. Ein beliebiges Aufpflöpen von allerlei Wünschbarem und vielleicht sogar Spektakulärem in allen Bereichen würde das Projekt inhaltlich und im Hinblick auf die Volksabstimmung aufs höchste gefährden, indem sich nämlich eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente materielle Totalrevision ergäbe, die politisch die vielfältigsten Abwehrreflexe wecken würde.

Die Klärung von verfassungspolitischen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung unausweichlich ist, birgt – wir werden das morgen sehen – genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist mir deshalb ein echtes Anliegen, dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in einer gewissen Selbstbescheidung übt, die – ich verstehe das – den Politikern nicht angeboren, hier für den Gesamterfolg des Unternehmens aber unbedingt nötig ist. Umgekehrt darf mit der Nachführung nicht versucht werden, Errungenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege abzubauen. Eine Nachführung, die zu einem Rückschritt hinter das geltende Verfassungsrecht führen würde, könnte der Bundesrat nicht unterstützen.

Damit komme ich noch zu ein paar kritischen Einwänden: Herr Büttiker, Sie haben die Liberalität unserer geltenden Verfassung zu Recht gerühmt. Ich gebe gerne zu, dass auch die heute gelebte Verfassungswirklichkeit noch auf der Verfassung von 1848 und 1874 fusst. Auf der anderen Seite müssen wir jetzt im Rahmen der «mise à jour» auch all das aufnehmen und in den formellen Verfassungstext integrieren, was wir in den letzten 125 Jahren gemeinsam, miteinander errungen haben. Dazu gehört ein ganz grosser Ausbau unserer direkten Demokratie, dazu gehört auch die Entwicklung unseres modernen Sozialstaates. Dazu gehören Entwicklung und Festigung des kooperativen Föderalismus.

Mit der nachgeführten Verfassung wollen wir den Acquis suisse festschreiben. Wir haben im Rahmen der Europadiskussion immer wieder vom Acquis communautaire gesprochen. Aber hier geht es nun darum, den Acquis suisse, auf den wir und das ganze Volk zu Recht stolz sein können, festzuschreiben. Nicht in dem Sinne, dass weitere Fortschritte vereitelt, sondern in dem Sinne, dass Rückschritte verhindert werden sollen.

Herrn Reimann möchte ich sagen: Es ist falsch, wenn man diese naturgemäss mittel- und langfristig angelegte Verfassungsreform ständig gegen kurzfristige politische Anliegen ausspielt. Herr Respini hat zu Recht gesagt, was uns bei der Lösung dieser kurzfristigen Probleme – Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sanierung der Bundesfinanzen, Sicherung unserer Sozialversicherungen – fehle, seien nicht die Ideen, sondern der Konsens. Die Arbeit, die wir in bezug auf die Verfassung leisten, behindert in keiner Weise die Arbeit an diesen aktuellen Problemen. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass wir sogar bessere Voraussetzungen zur Lösung dieser aktuellen politischen Probleme schaffen, wenn uns dieses einigende Werk der Verfassungsreform gelingt.

Zum Votum von Herrn Schmid hat Herr Rhinow schon Stellung genommen. Die Hauptfrage war, was passiere, wenn diese nachgeschriebene Verfassung abgelehnt werde. Dann bleibt das ungeschriebene Verfassungsrecht in Kraft. Dieses ungeschriebene Verfassungsrecht ist verfassungsgemäss entwickelt worden, einerseits durch das Bundesgericht, andererseits nach den verfassungsrechtlichen Normen, auch durch internationale Verträge. Aber ich gebe gerne zu, Herr Schmid: Ich sehe es durchaus als erwünscht und richtig an, dass uns diese Nachführung die Gelegenheit gibt, beispielsweise eine Europäische Menschenrechtskonvention, die unseren Staat ja nachhaltig geprägt hat, nachträglich auch durch eine Volksabstimmung zu legitimieren. Das ist ein sehr erwünschter Nebeneffekt dieser Nachführung der Verfassung.

Im übrigen möchte ich gegenüber Herrn Iten betonen, dass man die Verfassung auch nie überschätzen darf. Weil Ver-

fassungen gewöhnlich in revolutionären Situationen gegeben werden, neigen wir dazu, die Kraft von Verfassungen eher zu überschätzen. Verfassungen sind naturgemäss auch Spiegelbild der gesellschaftlichen Kräfte. Einerseits sollen sie Grundkonsens stiften, aber zugleich setzen sie den Rahmen dafür, wie wir mit dem Dissens fertig werden sollen. Einerseits begründet eine Verfassung politische Stabilität, aber andererseits legt die Verfassung auch die Spielregeln für den unbedingt notwendigen, öffentlichen politischen Prozess fest.

Frau Weber, über die Prioritäten der Reformpakete kann man trefflich streiten. Der Bundesrat – das ist der Unterschied gegenüber Entwürfen aus den siebziger Jahren – ist zum Schluss gekommen, dass die institutionellen Reformen am dringlichsten seien. Denn Sie wissen: Wenn uns beispielsweise jetzt im Justizbereich diese strukturelle Reform nicht gelingt, steht uns nur noch die Alternative offen, ständig mehr Bundesrichter zu wählen. Das wird das Bundesgericht zu einer Fabrik machen, was mit einem höchsten Gericht, das ja vor allem für die Rechtseinheit sorgen und die Rechtsfortbildung gewährleisten soll, nicht vereinbar ist.

Wir sind auch im Bundesrat, Frau Weber, durchaus der Meinung, dass wir – nachdem die Vorlage über die Einführung von Staatssekretären abgelehnt worden ist – auch die Reform des Bundesrates und des Verhältnisses von Bundesrat und Parlament vorantreiben müssen. Wir werden demnächst im Bundesrat aufgrund eines Expertenberichts darüber diskutieren.

Was die Wirtschaftsverfassung anbelangt: Natürlich wäre ich persönlich – Sie kennen meine Einstellung – gerne auch einen Schritt weiter gegangen und hätte mich ganz klar zu einer Marktwirtschaft, zu einer Wettbewerbswirtschaft bekannt, aber das wäre innerhalb der Nachführung konzeptwidrig gewesen. Ich musste mir – also nicht nur Sie, sondern auch der Bundesrat – diesbezüglich Selbstdisziplin auferlegen. Aber unseres Erachtens wird irgendwann auch ein solches Reformpaket reif werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zeit reif ist, um die Verfassungsreform nun energisch voranzutreiben. Er betrachtet es als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Grundordnung unseres Staates den Bürgerinnen und Bürgern wieder transparent zu machen und die notwendigen institutionellen Reformen unseres Gemeinwesens anzupacken und einer Lösung zuzuführen. Ohne Transparenz, vor allem in bezug auf die Grundordnung des Staates, gibt es keine echte Demokratie. Das ist doch eine der grossen Errungenschaften der letzten Jahrhunderte. Deshalb müssen wir auf dem Gebiet der Verfassung diese heute nicht mehr bestehende Transparenz wiederherstellen, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten kennen und damit wir auch die Kompetenzen der staatlichen Behörden wieder kennen. Ohne rechtzeitige institutionelle Reformen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel. Ich möchte Ihnen daher noch einmal meine Anerkennung und meinen Dank aussprechen für die Arbeit, die Sie geleistet haben. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die Räte die Verfassungsreform nach dem Auftrag aus dem Jahre 1987 erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Es ist für den inneren Zusammenhalt des Landes entscheidend, dass es gelingt, mit dieser grundlegenden staatspolitischen Reformvorlage ein einigendes Ereignis zu schaffen, eine Erneuerung unseres 150 Jahre alten Gesellschaftsvertrages.

Natürlich kann der notwendige Aufbruch nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet eine einmalige staatspolitische Chance dafür. Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der einmal treffend formuliert hat:

«Les constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux, qui les empêchent d'aller en avant.»

Wir feiern dieses Jahr ein Jubiläum. Es sind 150 Jahre her, dass die moderne Schweiz als Bundesstaat begründet wor-

den ist. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist es damals gelungen – übrigens, das muss ich als Appenzeller anerkennen, in weiser Zurückhaltung der Sieger –, ein Staatsgebilde zu begründen, das sich im Verlaufe von 150 Jahren als fähig erwiesen hat, Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht zu verbinden. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir nach 150 Jahren daran gehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben.

Packen wir also diese Aufgabe an – mit Offenheit, mit Mut und vor allem im Bewusstsein, dass es in diesem Land trotz aller Divergenzen nach wie vor einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint – ich bin davon überzeugt – und der uns zur Bewältigung der Zukunft befähigt!

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

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

Schluss der Sitzung um 18.30 Uhr
La séance est levée à 18 h 30