

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 886 hiervoor – Voir page 886 ci-devant

Art. 33*Anträge der Kommissionen: BB**Propositions des commissions: FF**Antrag Alder*

(Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V)

Abs. 1 Bst. b

b. medizinische Versorgung und Pflege erhält;

Eventualantrag Alder

(falls der Antrag der Minderheit III abgelehnt wird)

Abs. 1

In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass

*Antrag Keller Christine**Abs. 1 Bst. bbis*

bbis. geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden;

Proposition Alder

(complément à la proposition de la minorité V)

Al. 1 let. b

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Proposition subsidiaire Alder

(au cas où la proposition de la minorité III serait rejetée)

Al. 1

En complément de la responsabilité individuelle et commune, la Confédération et les cantons

*Proposition Keller Christine**Al. 1 let. bbis*

bbis. protégés, aidés et assistés de manière adéquate en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant;

Föhn Peter (V, SZ): Es ist mir bewusst: Ich vertrete hier eine kleine Minderheit, aber auch kleine Minderheiten haben die Berechtigung, ihre Anliegen einzubringen, zumal ich auf Artikel 33, Sozialziele, dauernd angesprochen wurde und noch werde. Auch grosse Verbände verfolgen mit wachem Auge, was in den Verhandlungen mit den Sozialzielen passiert, respektive ob dieses sehr gut zu verkaufende Schlagwort mit den entsprechenden Forderungen effektiv in der Bundesverfassung aufgenommen wird.

Ich bin jedenfalls klar der Meinung: In eine Bundesverfassung gehören keine Ziele! Es ist richtig, dass im Leben Ziele gesetzt werden, in der Ausbildung, im Beruf und in der Wirtschaft oder auch im Sport. Es sind Ziele zu setzen, welche ich erreichen will oder kann, Ziele, welche ich ohne Wenn und Aber umsetzen kann, und zwar sofort, ansonsten ich kurz-, mittel- oder langfristige Ziele anstrebe. Da frage ich Sie: Seit wann gehören Ziele in eine Verfassung? Wer erklärt mir, weshalb jetzt plötzlich Ziele, in diesem Fall Sozialziele, in unsere Bundesverfassung gehören? Meiner Meinung nach ist eine Verfassung und insbesondere unsere Bundesverfassung auf klaren, unmissverständlichen Verfassungsartikeln aufzubauen und nicht auf vieldiskutierten Zielen, welche in Absatz 2 wieder für nichtig erklärt werden können. Auch der Botschaft des Bundesrates entnehme ich wörtlich: «Die wichtigste Leistung einer Verfassung liegt wohl darin, dass sie die

politische Gemeinschaft überhaupt 'verfasst', d. h. strukturiert und handlungsfähig macht sowie rechtlich durchdringt und begrenzt.» (S. 13)

Sozialziele sind als solche sehr gut, aber sie gehören nicht in die Bundesverfassung. Die Bundesverfassung muss – wie gesagt – Leitplanken setzen, zwischen denen wir uns bewegen müssen. Ziele liegen klar ausserhalb dieser Leitplanken. Die Aufnahme wäre ein politischer Willensakt, welcher so detailliert kaum zu rechtfertigen wäre, zumal diese Sozialziele, gemessen am heutigen Finanzhaushalt, überhaupt nicht befriedigend umgesetzt werden könnten. Für mich sind Sozialziele einzig Visionen eines Sozialstaates respektive Wunschenken. Wenn schon Sozialziele in die Bundesverfassung aufgenommen werden müssen, sollen sie meiner Meinung nach den einzelnen Kompetenzbereichen zugeordnet werden, denn im Nachgang zu den Grundrechten nehmen sie einen zentralen und sehr prioritären Platz ein.

Ich frage mich und frage auch Sie: Fällt Artikel 33 unter das vielzitierte Schlagwort der Nachführung? Weiter frage ich Sie auch: Weshalb werden nur Sozialziele aufgenommen, keine finanz-, wirtschafts-, gesundheits-, sicherheits- oder aussenpolitischen Ziele? Man könnte auch an kultur-, verkehrs-, energie- und umweltpolitische Ziele denken. Letztendlich muss man kein Hellseher sein, um vorauszusagen, dass die Sozialziele in absehbarer Zeit in Sozialrechte umfunktioniert werden, zumindest in vielen Köpfen. Dies dürfte mehr Probleme hervorrufen, als wir mit der Erwähnung von Sozialzielen lösen können.

Die Sozialstaatlichkeit der Schweiz können wir anderswo besser kundtun als hier mit wenig verheissungsvollen Zielen. Gestern haben wir das Streikrecht in die Bundesverfassung aufgenommen. Mit den Sozialzielen zusammen wird es den Gegnern der Bundesverfassung ein Leichtes sein, sogar die Nachführung platzen zu lassen, und das darf nicht unser Ziel sein.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen, wollen wir doch das Fuder nicht überladen und in die Bundesverfassung ehr- und redlich nur das aufnehmen, was wir auch verwirklichen können.

Schlürer Ulrich (V, ZH): Auf dem Papier ist die Minderheit II noch kleiner als die Minderheit I. Immerhin: Die SVP-Fraktion steht hinter dem Antrag der Minderheit II.

Wir feiern dieses Jahr Jubiläum. Wir feiern verschiedene Jubiläen. Vor dreissig Jahren entdeckte die damalige Jugend, die heute etwas ergraut ist, die Lust an der Revolution. Es war auch die Lust am Hinterfragen, am Diskutieren. Ich erinnere mich: Diskutieren musste man damals konsequenterweise revolutionär immer mit «c» schreiben – wir «diskutierten»!

Aus dieser Zeit stammt die Verweigerung, die weithin Schule gemacht hat, Verantwortung zu übernehmen, die Verweigerung zu entscheiden. Aus dieser Zeit gibt es heute allüberall in diesem Staat ein Dickicht von Beratungsstellen, deren Hauptsorge mehr und mehr ihre eigene Existenzsicherung ist.

Wir wissen, dass die Zeit, weiter an diesem Dickicht zu arbeiten, eigentlich abgelaufen ist. Diesem ewigen Diskutieren haben wir nicht nur den Autoritätszerfall zu verdanken; noch gravierender ist, dass wir die Aushöhlung des Staatshaushaltes auf diese Entwicklung zurückführen können.

Es gehört zu solchen einst in revolutionärem Aufbruch ausgelösten Entwicklungen, dass man sie in ihrer Endphase festschreiben will, dass man das, was man in der Realität längst nicht mehr durchziehen, längst nicht mehr finanzieren kann, in Paragraphen giessen und in der Verfassung festschreiben will.

Nach unserer Meinung ist die Zeit gekommen, sich endlich mit dem Gegenkonzept zu befassen, sich zu überlegen, auf welcher Grundlage dieser Staat eigentlich gewachsen ist, was diese Grundlage in Zukunft bedeuten soll. Wir stehen vor dem Konzept der Selbstverantwortung, vor der Frage, ob wir die Selbstverantwortung auf Verfassungsstufe heben wollen. Der Bundesrat will dies nur in Ergänzung zu anderen Massnahmen. Wir von der SVP-Fraktion sind der Auffassung, die

Selbstverantwortung gehöre als Prinzip – nicht nur ein bisschen! – in die Bundesverfassung, auch nicht nur als abgeschwächtes Prinzip, mit der Einschränkung, sie sei bloss eine Grundlage, neben der wir dann den bekannt grossen Forderungskatalog aufbauen.

Wir stehen vor der Frage: Soll unser Staat allein zu einem Leistungserbringer, also zu einer Forderungsanstalt, erklärt werden, oder soll er Rahmen für eine Gemeinschaft sein, wo Nehmen und Geben nebeneinander stehen, wo die Leistungsbereitschaft des einzelnen im Vordergrund steht, wo jener als sozial anerkannt wird, der niemandem zur Last fällt? Darum geht es. Wir schlagen Ihnen mit unserem Minderheitsantrag vor, die Selbstverantwortung an die Spitze der Sozialziele zu stellen. Bund und Kantone haben die Rahmenbedingungen dafür zu liefern, dass diese Selbstverantwortung überhaupt zum Tragen kommen kann, dass jede Person tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft, aus eigener Verantwortung zu bestreiten. Anspruch auf Hilfe hat, wer ohne eigenes Verschulden in Not gerät. Im übrigen sind wir gerade im Bereich der Sozialziele der Meinung, dass besonders auf das Subsidiaritätsprinzip hinzuweisen ist, dass also die Leistungen des Staates in Ergänzung zur privaten Initiative erfolgen sollen.

Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dieses Bekenntnis zur Selbstverantwortung gehöre in die Verfassung. Wenn Sie sich dazu nicht entschliessen können, dann unterstützen Sie die Minderheit I und streichen Sie den Forderungskatalog der Sozialziele. Sie würden sich unserem Staat gegenüber verantwortungsbewusst verhalten.

Vollmer Peter (S, BE): Es fällt mir richtiggehend schwer, den Antrag der Minderheit III zu vertreten, nachdem ich diese beiden Voten von seiten der SVP-Fraktion anhören musste. Wenn Sie dieser Linie hier folgen würden, müsste ich dem Ratspräsidenten sagen: Sie haben keine Zeitprobleme mehr bei der Beratung dieser Verfassungsrevision. Wir können nämlich die Übung abbrechen, das ganze Verfassungsprojekt vergessen und schubladisieren, wenn den Anträgen der Minderheit I (Föhn) oder II (Schlüer) zugestimmt werden sollte.

Sozialziele sind nicht etwas Abstraktes. Sozialziele, wie wir sie in dieser Verfassung festhalten wollen, sind ein Ausdruck unseres Grundverständnisses, unseres Gemeinwesens, unseres Zusammenlebens, unserer schweizerischen Gesellschaft. Diese Gesellschaft hat sich in der Vergangenheit und in der Gegenwart zu diesen Sozialzielen bekannt. Sie hat sie auch akzeptiert und entwickelt; die Sozialziele und der Sozialstaat sind mit ein Pfeiler dieser schweizerischen Gesellschaft. Wenn Sie heute sagen, was das solle, Ziele in der Verfassung festzuschreiben, das sei doch etwas Fremdes, möchte ich Sie daran erinnern, dass es eine der zentralsten Aufgaben jeglicher Verfassung ist – als Ausdruck unseres gemeinsamen Willens, diesen Staat und diese Gesellschaft zu gestalten –, festzuhalten, welches Ziel wir haben und wohin wir uns bewegen wollen.

Ich möchte trotzdem noch einige Bemerkungen zu unserem Minderheitsantrag machen. Sie sehen, dass es eine ganze Reihe von Minderheitsanträgen gibt. Wir sind der Auffassung, dass der Antrag der Minderheit III ganz klar zum Ausdruck bringt: Sozialziele gehören als eigenständiger, als selbstständiger – nicht als wieder einzuschränkender – Grundpfeiler in unsere Verfassung.

Was fehlt im Antrag der Minderheit III gegenüber jenem der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates? Ich verstehe nicht, weshalb wir nicht sagen: Wir bekennen uns zu sozialen Zielen und dazu, dass jeder Mensch in diesem Land das Recht hat, sich zu entwickeln, sich zu entfalten, und dass die sozialen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass er sich bilden kann – wenn er krank, wenn er alt, wenn er arm wird – und dass sich auch die Jugend entfalten kann. Es ist mir unverständlich, wie man gleichzeitig zu dieser Sozialziel-festlegung sagen kann: Das machen wir aber nur dann, wenn wir verfügbare Mittel haben, wenn – irgendwie abstrakt – die Selbstverantwortung nicht mehr greift. Wer solches sagt und vertritt, hat offenbar den Einblick in die Wirklichkeit, in unsere

gesellschaftlichen Verhältnisse, in das, wie die Menschen heute leben, verloren. Viele leben in unserem Lande nicht so, wie sie eigentlich leben müssten und könnten, wenn wir den Reichtum, den Wohlstand, unsere privilegierte Situation berücksichtigen, in der wir heute immer noch sind. Es wäre eine Schande, wenn wir auf diesem Niveau diskutieren und einem solchen Verständnis folgen würden.

Ich möchte Sie dringend bitten, der Minderheit III zuzustimmen. Es sind ja nicht Sozialrechte. Wir garantieren kein bestimmtes Einkommen. Wir garantieren keinen bestimmten sozialen Schutz, sondern wir legen fest, dass es eine edle und wichtige Aufgabe ist, uns für diese Ziele einzusetzen. Dazu braucht es keine Einschränkungen. Wir haben genügend Einschränkungen, wenn es darum geht, unsere Sozialwerke auszubauen. Da kommen dann die finanziellen und alle anderen Vorbehalte und Möglichkeiten, die berücksichtigt werden. Aber bei Artikel 33 brauchen wir keine Kompromisse zu machen, hier können wir sagen, was wir als Ziel festlegen wollen, das müssen wir nicht relativieren, das wäre unseres Gemeinwesens, unseres schweizerischen Staates, nicht würdig.

Deshalb möchte ich dringend Sie bitten, der Minderheit III zuzustimmen.

Präsident: Herr Vollmer, darf ich Sie bitten, gleich auch den Eventualantrag der Minderheit IV (Gross Jost) zu vertreten?

Vollmer Peter (S, BE): Ich mache das gerne. Die Minderheit IV verlangt, dass die Worte «und ihrer verfügbaren Mittel» gestrichen werden.

Es ist dies eine logische Folge auch der Argumentation der Minderheit III. Es geht doch nicht an, dass wir diese Abhängigkeit von «verfügbaren Mitteln» in die Verfassung schreiben. Wir brauchen keine Einschränkung der Sozialziele unter diesem Aspekt. Die verfügbaren Mittel werden bestimmen, wie wir dann diese Sozialziele in den jeweiligen Situationen und Möglichkeiten sowie kraft der finanziellen Mittel des Staates umsetzen können. Da werden wir diese entsprechenden Berücksichtigungen machen müssen. Ich möchte Sie deshalb bitten, auch dem Antrag der Minderheit IV zuzustimmen. Es ist nicht richtig, hier eine Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln bereits in der Zielsetzung festzuschreiben. Wenn es um die Sicherheit unseres Landes geht, schreiben wir im Zweckartikel auch nicht, die Sicherheit könne nur dann gewährleistet werden, wenn die verfügbaren Mittel vorhanden seien. Wenn wir die Zielsetzung und die Konzeption für richtig halten, werden wir die entsprechenden Mittel dafür bereitstellen müssen. Das ist der logische Ansatz, gemäss welchem wir auch die Politik gestalten müssen. Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit III bzw. der Minderheit IV zuzustimmen.

Präsident: Die Minderheiten V und VI (Zbinden) werden durch Herrn Gross Andreas vertreten.

Gross Andreas (S, ZH): Es geht bei den Minderheiten V und VI, für die ich spreche, um vergleichsweise kleinere Aspekte. Ich bitte Sie aber, diese trotzdem ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Die Sozialziele unterstreichen vor allem die Orientierungsfunktion der Verfassung: In welche Richtung möchten wir uns bewegen? Welche Ziele streben wir an? Dabei wissen wir, dass diese Ziele nicht einfach zu realisieren sind.

Der Bundesrat hat uns eine gute Vorgabe gesetzt: Er sagt, dass jede Person das Recht haben sollte, die «für ihre Gesundheit notwendige Pflege» zu erhalten. Der Pflege geht aber eine angemessene Versorgung voraus. Die Versorgung ist so etwas wie das Fundament der Pflege. Dieses Verständnis kommt auch im Krankenversicherungsgesetz zum Ausdruck. Von daher ist es erstaunlich, dass dieser Zusatz – die Versorgung als Basis der Pflege – im bundesrätlichen Entwurf fehlt.

Das gleiche gilt für die Bildung: Es ist gut, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen sollen, dass sich jede Person «bilden und weiterbilden» kann. Aber die Basis der Bildung ist

die Ausbildung, ist die Fähigkeit, einen Beruf auszuüben. Bildung jedoch ist mehr: Es ist die ganzheitliche Bildung der ganzen Persönlichkeit. Bildung ermöglicht das Erkennen der eigenen Lage in der Gesellschaft, um auf die Gesellschaft einwirken, um die Freiheit wahrnehmen zu können. Aber die Basis dieser Fähigkeit ist die Berufsausbildung, ist die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Minderheiten V und VI, in Buchstabe e bei der Bildung die Ausbildung hinzuzufügen und in Buchstabe b die Formulierung «die ihrer Gesundheit angemessene medizinische Versorgung» aufzunehmen; beides als Basis dessen, was der Bundesrat zu Recht will und was wir als Staat, als Gesellschaft tatsächlich anstreben sollten.

Ich bitte Sie, diese beiden Minderheitsanträge zu unterstützen.

Präsident: Die Minderheit VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

Jutzet Erwin (S, FR): Das Prinzip der Subsidiarität haben wir nun mehrmals in der Verfassung verankert. Ich stehe auch zu diesem Prinzip. Damit wird aber Absatz 2 unnötig, weil überflüssig. Mit Absatz 2 werden die hehren Ziele, welche wir vor uns an die Wand geheftet haben, damit wir sie immer vor Augen haben, heruntergeholt und gleichsam wie der Familienschmuck in einen Schrank oder in einer Schublade versorgt und sind somit zum Verstauben bestimmt. Das sollten wir mit den Sozialzielen nicht tun.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft, der Adressat von Artikel 33 sei der Gesetzgeber, nicht der Richter. Ich bin der Auffassung, dass das zuwenig weit greift. Zwar hätte die Verankerung von Sozialrechten in unserer Verfassung in diesem Rat wohl keine Chancen. Aber die Sozialziele sollten zumindest für alle Behörden als Richtlinien gelten.

Absatz 2 ist überflüssig; das zeigt sich auch, wenn wir beispielsweise die neue Verfassung des Kantons Bern anschauen, wo unter den sozialen Zielen nichts von einer solchen Einschränkung steht, sondern lediglich: «Les cantons et les communes réalisent leurs buts dans le cadre des moyens disponibles et en complément de l'initiative et de la responsabilité privées.»

Von Ausschluss von einklagbaren Rechten steht da gar nichts, obwohl wahrscheinlich die gleiche Meinung gilt wie in bezug auf unseren Artikel 33.

Halten wir es auch mit alt Bundesrat Tschudi, der sagte: «Die soziale Komponente muss die gesamte Rechtsordnung durchziehen. Sie bildet vor allem ein Gegengewicht zu der in der Bundesverfassung weit geöffneten Wirtschaftsfreiheit. Die Gefahr von Missbräuchen der Handels- und Gewerbe-freiheit zum Schaden wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsschichten muss nach Möglichkeit beseitigt werden. Die Sozialziele bilden eine wichtige Wegleitung für den Gesetzgeber. Sie sind ebenso von den Gerichten bei der Rechtsanwendung zu beachten. Die Sozialstaatlichkeit kommt nicht allein in der spezifischen Sozialgesetzgebung zum Ausdruck, sondern soziale Werte sollten in alle Gesetze und in die gesamte Rechtsprechung einfließen.»

Die Sozialziele enthalten soziale Abwehrrechte, und man spricht von einem Anspruch auf diskriminierungsfreie Gewährleistung der materiellen Garantien. Auch unser Ständeratskollege Professor Rhinow sagt in seinem Kommentar zum bestehenden Artikel 31bis der Bundesverfassung: «Gemeinsam sind die Sozialziele verfassungsrechtlicher Ausdruck einer zugleich freiheitlichen wie sozialverpflichteten Staats- und Wirtschaftsordnung. Die Bundesverfassung ist dem Grundsatz der Handels- und Gewerbebefreiheit wie den Zielen der Volkswohlfahrt und der sozialen Sicherheit gleichermassen verpflichtet. Keines dieser verfassungsrechtlichen Anliegen kann generell den Vorrang vor anderen beanspruchen.»

Wenn wir Artikel 33 Absatz 2 beibehalten, werden die Sozialziele zur reinen Deklaration. Sollten wir ihn streichen, haben wir damit noch keine klagbaren Rechte geschaffen. Aber wir haben in der Bundesverfassung der Wirtschaftsfreiheit die

Sozialstaatlichkeit als gleichberechtigtes Gegengewicht gegenübergestellt.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): L'histoire des débats sur l'article 33 en commission a été particulièrement chaotique, et je ne suis pas sûre que le résultat de ces débats, que vous avez sous les yeux, ne le soit pas aussi pour les non-membres de la commission.

Voici en effet un chapitre intitulé «Buts sociaux», dont le seul article commence par affirmer la prééminence de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle! Il en va de même dans les phrases suivantes: de crainte de voir apparaître un quelconque effet de cet article, la proposition de la majorité mentionne deux fois les compétences constitutionnelles, deux fois les moyens disponibles; on y parle de complémentarité et on finit par dire qu'aucun droit subjectif ne peut être déduit directement des buts sociaux.

Que les choses soient claires: la minorité IX, que je représente, vous propose un peu plus de courage, vous demande de laisser au moins la possibilité à la loi de régler les conditions pour qu'un tel droit soit défini, comme le Conseil fédéral le prévoyait lui-même. Si cet article 33 ne contient pas au moins cette possibilité, s'il ne se donne pas les moyens d'atteindre un tant soit peu ces buts sociaux, il n'est que de la poudre aux yeux, ne correspond à aucune volonté politique. Dans ces conditions, si telle est vraiment votre conviction, ayez le courage de biffer cet article. Dans le cas contraire, si vous tenez à affirmer l'importance de ces buts sociaux, importance encore plus marquée dans ces périodes d'insécurité et de crise, je vous invite vivement à adopter la proposition de minorité IX.

Alder Fredi (S, SG): Ich möchte meine beiden Anträge gemeinsam begründen, vorerst aber einige grundlegende Überlegungen zu Artikel 33, zu den Sozialzielen, anstellen:

Auch wenn die Sozialziele – im Gegensatz zu den Grundrechten – keinen direkten Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen schaffen, ist es gleichwohl wichtig, dass die Bundesverfassung solche Ziele deklariert und die Ziele nennt, die wir als staatliche Gemeinschaft anstreben. Auch wenn die Sozialziele nie vollständig zu erreichen sind, sind sie doch gewissermassen der Kompass, der uns die Marschrichtung der Sozialpolitik anzeigt. Die Sozialziele erinnern uns daran, dass der Staat auch eine Solidargemeinschaft ist. Nur wenn alle in sozialer Sicherheit leben, kann der einzelne sicher sein.

Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates und Absatz 1a gemäss Ständerat betonen die Subsidiarität. Der Staat soll nur eingreifen, wenn der einzelne das Ziel nicht erreicht. Absatz 1aa gemäss Kommissionsmehrheit geht diesbezüglich noch weiter. Der Satz «Private Initiative und persönliche Verantwortung bilden eine Grundlage sozialen Handelns» stellt eine eigentliche sozialphilosophische Aussage dar. Hiesse die Formulierung «stellt die Grundlage dar», könnte man daraus zumindest das Ziel ableiten, die Eidgenossenschaft solle ein Minimalstaat sein.

Der Absatz gehört aber in dieser Form überhaupt nicht ins Kapitel «Sozialziele», das ja aussagen soll, was der Staat anstrebt. Zudem ist er widersprüchlich. Soziales Handeln bezieht sich auf die anderen, die Gemeinschaft. Persönliche Verantwortung bezieht sich auf das Individuum. Wie kann der Selbstbezug zugleich ein Bezug auf die Gemeinschaft sein?

Die Entwürfe des Bundesrates und des Ständerates sind, was den ersten Satz von Artikel 33 angeht, klarer. Allerdings wird Subsidiarität zu einseitig auf das Individuum bezogen. Wenn schon Subsidiarität postuliert wird, sollte der Staat nicht bloss in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung eingreifen, sondern in Ergänzung zu individueller und gesellschaftlicher Verantwortung. Um dies zu unterstreichen, würde man besser formulieren, wie ich das getan habe: «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung» Damit würde gesagt, dass der einzelne nicht nur Verantwortung für sich selbst, sondern auch Verantwortung für seine Mitmenschen trägt.

Mit dem Eventualantrag – falls der Antrag der Minderheit III (Vollmer) abgelehnt wird – beantrage ich also, die Formulierung «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass» aufzunehmen. Der Hinweis «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit» ist genauso überflüssig wie jener auf die «verfügbaren Mittel». In einem Rechtsstaat müssen sich die Organe immer an ihre Zuständigkeiten halten, und sie können nicht handeln, wenn keine Mittel zur Verfügung stehen. Es ist dabei allerdings eine Frage des politischen Willens, wie viele Mittel beschafft werden.

In Absatz 1 Litera b spricht der Bundesrat von der für die «Gesundheit notwendigen Pflege», die Minderheit V (Zbinden) von «angemessener medizinischer Versorgung». Beides ist richtig, es braucht aber auch beides. Ist ein Mensch krank, muss er medizinisch versorgt, aber auch gepflegt werden. Daneben gibt es Menschen, die ausschliesslich der Pflege bedürfen, z. B. alte und/oder behinderte Menschen. Ich beantrage deshalb, beide Begriffe in den Verfassungstext aufzunehmen. Eine Verfassung muss lesbar und verständlich sein, und wenn mit zwei Begriffen eher verständlich gemacht werden kann, was wir wollen, sollen doch beide aufgenommen werden, also «medizinische Versorgung und Pflege».

Keller Christine (S, BS): Mein Antrag betrifft einen Einzelaspekt der Sozialziele, der mir aber wichtig genug erscheint, um hier thematisiert zu werden. Es geht um die Kosten, die Kinder ihren Eltern im Laufe des Erwachsenwerdens verursachen. Diese sind in letzter Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Studien und in der Folge auch einer öffentlichen Debatte geworden.

Gemäss der neusten Untersuchung des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien, deren Ergebnisse Ihnen allen aus den Medien bekannt sein dürften, verursacht ein Kind während den ersten zwanzig Lebensjahren bei einem Paar mit durchschnittlichem Einkommen Kosten von rund 820 000 Franken, auch wenn das von einem Teil von Ihnen nicht gerne gehört wird, wie wir im Verlauf der Debatte schon vernommen haben. Die Studie unterscheidet zwischen der Mehrbelastung des Ausgabenbudgets des Haushaltes, den sogenannten direkten Kinderkosten, und der Verminderung des Erwerbseinkommens, wenn zumindest ein Elternteil wegen der Kinder die Erwerbstätigkeit reduziert und sich der Kinderbetreuung widmet; das sind die sogenannten indirekten Kinderkosten oder Zeitkosten. Der Begriff «Kinderkosten» mag etwas ungewohnt klingen, ist aber der erwähnten Studie entnommen. Er umfasst also nicht nur die Kosten für den Unterhalt der Kinder.

Bei der Begründung von Reformvorschlägen kommt die Studie zu Recht zum Schluss, dass Familien der Gesellschaft heute Dienste zum Billigtarif erweisen. Für die Kinderphase fehlt heute, im Vergleich zum Alter, eine substantielle Sicherung durch den Sozialstaat. Hier hinkt der Generationenvertrag. Familien mit Kindern, und unter ihnen besonders Einelternfamilien, sind denn auch besonders von Armut bedroht oder bereits betroffen. Mehr und mehr Kinder haben deshalb schlechte Startchancen im Leben.

Aus diesen Gründen muss die von der Kommission vorgeschlagene Förderung der Familie in Artikel 33 Absatz 1 Litera bbis auch eine im Vergleich zu heute wirksamere, gerechtere, angemessenere Abgeltung der Kinderkosten umfassen. Besonders unterschätzt werden die sogenannten Zeitkosten, die nach wie vor hauptsächlich bei den Müttern anfallen. Die Zeitkosten können durch Ausbau und Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen und durch Massnahmen zur Umverteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit besser abgegolten werden. Ausserdem sollte die Einführung von ergänzenden Unterstützungsleistungen an Familien mit niedrigen Einkommen, wie sie etwa der Kanton Tessin schon kennt, geprüft werden.

Hinsichtlich der direkten Kinderkosten soll das heutige System von Familienzulagen und von Steuerabzügen durch eine gerechtere Lösung ersetzt werden, von der alle, insbesondere Eltern mit niedrigem Einkommen, profitieren können.

Die angemessene Unterstützung der Familien beim Tragen der Kinderkosten ist wichtig genug, um ausdrücklich und nicht nur sinngemäss in den Katalog der Sozialziele von Artikel 33 der neuen Bundesverfassung aufgenommen zu werden. Dies ist der Sinn meines Antrages.

In Absatz 1 Buchstabe bbis von Artikel 33 wäre also einzufügen, dass Familien «geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden».

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Engelberger Edi (R, NW): Artikel 33 hat in der FDP-Fraktion wie schon zuvor in der Subkommission 3 und in der Gesamtkommission zu sehr intensiven Diskussionen geführt. Warum? Einerseits konnte uns die bundesrätliche Fassung so nicht befriedigen, und andererseits können die Sozialziele auch in der Fassung des Nationalrates nicht von allen politischen Gruppierungen akzeptiert werden. Auch bürgerlich-gewerbliche Kreise haben grosse Bedenken angemeldet. Die FDP-Fraktion zeigte sich schlussendlich darüber befriedigt, dass auf sogenannte Sozialrechte verzichtet wurde, und sie kann den Sozialzielen, wie sie von der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission in Artikel 33 formuliert wurden, grossmehrheitlich zustimmen.

Wir stimmen deshalb zu, weil die Sozialziele in dieser Form in der Nachführung Platz haben oder haben müssen und nicht etwas völlig Neues sind. In der geltenden Bundesverfassung sind sie nämlich verstreut in den einzelnen Kompetenzbestimmungen zu finden.

Für die FDP-Fraktion war wichtig, dass Artikel 33 keine individuellen Rechte verankert und keine neuen Handlungspflichten des Bundes statuiert, denn weder Bund noch Kantone erhalten so neue Zuständigkeiten.

Ebensowichtig war für die FDP-Fraktion, dass die Subsidiarität in Absatz 1 noch verstärkt wurde und dass in Absatz 2 wie schon in der bundesrätlichen Fassung ganz klar formuliert wird, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

Eine weitere Forderung der FDP-Fraktion lautete insbesondere schon in der Kommission, dass dem ganzen Artikel ein Absatz 1aa vorangestellt wird, wonach ganz klar und unmissverständlich die private Initiative und die persönliche Verantwortung gefördert werden sollen. Die Eigenverantwortung soll also die Grundlage sozialen Handelns sein. Ich glaube, wir dürfen das machen, ohne uns vorwerfen lassen zu müssen, unsoziales Denken oder Verhalten an den Tag zu legen.

Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen deshalb ohne Gegenstimme, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Die Minderheit I lehnen wir ab, weil wir der Meinung sind, dass die Streichung des Artikels politisch nicht opportun ist und die Sozialziele in dieser Form als Ziele Platz in der Nachführung haben müssen.

Die Minderheit II geht von einem ganz anderen Konzept aus als der Verfassungsentwurf, was den Rahmen der Nachführung in Frage stellen könnte.

Die Minderheiten III und IV wollen die Streichung der von uns geforderten Eigenverantwortung. Damit würde unsere wesentlichste Voraussetzung für einen Artikel 33 betreffend die Sozialziele wegfallen und uns damit eine Zustimmung zu diesen Sozialzielen verunmöglichen.

Die Minderheiten V und VI lehnen wir ab, weil wir nicht bereit sind, zusätzliche Forderungen nach Erweiterungen des Kataloges aufzunehmen, und schliesslich lehnen wir auch die Minderheiten VIII und IX ab, weil wir den Grundsatz, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können, nie und nimmer aufgeben werden. Ein Verzicht auf diesen Absatz 2 wäre aus unserer Sicht nicht verantwortbar.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, alle Minderheiten und auch die Einzelanträge abzulehnen und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Gysin Remo (S, BS): Die sozialdemokratische Fraktion legt ihr besonderes Augenmerk auf drei Punkte:

1. Soll es um soziale Ziele oder um soziale Rechte gehen?
2. Wie subsidiär sollen die Sozialrechte oder -ziele sein?
3. Wie stark sollen diese Rechte oder Ziele eingeschränkt sein?

Ich bin sehr froh, dass die Mehrheit der Kommission die Hauptbedenken ausgeräumt hat, die gegenüber der Vorlage des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates bestehen. Die nationalrätliche Kommission hat erkannt, was der Bundesrat leider nicht sehen wollte, nämlich dass die Sozialwerke AHV, IV, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung usw. eigenständige Sozialwerke sind und nicht irgendeine Zugabe zu privater Verantwortung oder privatem Handeln.

Dieser Punkt ist der gute Kern, den die Mehrheit in einem Kompromiss herausgeschält hat, für den wir sehr dankbar sind. Aber in der Fassung der Mehrheit sind verschiedene Punkte enthalten, welche die SP-Fraktion so nicht akzeptieren kann. Ich möchte ganz kurz darauf hinweisen:

«Im Rahmen der verfügbaren Mittel», diese Einschränkung gibt es eigentlich nicht – nirgends! Herr Bundesrat, Sie haben sich gestern sehr vehement dafür eingesetzt, dass wir bei der Eigentumsfreiheit, bei der Wirtschaftsfreiheit auf Arbeitgeberseite jede Schranke, jede Einschränkung weglassen. Die soziale Verantwortung ist dort – auf Ihr Begehren hin! – nicht verankert worden. Jetzt bitte ich Sie, hier, wenn es um die Seite der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen geht, gleich zu votieren. Bleiben Sie jetzt bei Ihrem Stil; bleiben Sie jetzt auch hier dabei, dass es keine Schranken gibt. Sonst bekommen wir in dieser Verfassung mehr und mehr ein Ungleichgewicht; wir haben gestern bereits eingehend darüber diskutiert.

Die sozialdemokratische Fraktion hat auch grosse Bedenken gegen die Absätze 1aa und 1a, wie sie von der Mehrheit vorgeschlagen werden. An den Anfang dieser Sozialrechte die private und persönliche Verantwortung zu setzen ist eigentlich bereits ein inhaltlicher Widerspruch.

Zum Antrag der Minderheit V (Zbinden): Es ist vielleicht scheinbar ein Detail, welches hier zur Debatte steht, aber es ist ein sehr wichtiges Detail. Der Bundesrat will sich nur dafür einsetzen, dass jede Person «die für ihre Gesundheit notwendige Pflege» erhält. Die Minderheit V, der wir uns anschliessen, will dagegen eine «angemessene medizinische Versorgung».

«Notwendige Pflege» tönt im ersten Moment ganz gut.

Was ist dieses Minimum? Es ist ein unklares Minimum, das auch unethisch ist. Ist es eine Notwendigkeit, um zu überleben, oder ist es eine Notwendigkeit, um in Würde zu sterben? Gehört zum Beispiel eine Behandlung, die es erlaubt, als Patient oder Patientin ohne Schmerzen zu leben, zur Notwendigkeit, oder ist das jetzt nicht mehr dabei? Es wäre völlig unethisch, bei jemandem die Schmerzbekämpfung zu unterlassen, weil diese für das Überleben nicht notwendig ist. Hier müssen wir Klarheit schaffen und deswegen den Ausdruck «notwendig» durch «angemessen» ersetzen. Das entspricht jedem medizinischen und pflegerischen Ethos. Ich bitte Sie also hier im Namen der Fraktionsminderheit, den Antrag der Minderheit V (Zbinden) zu unterstützen.

Wichtig ist auch Absatz 1 Litera e. Es geht nicht nur um Bildung und Weiterbildung, es geht auch um Ausbildung. Auch darüber haben wir gestern eingehend diskutiert. Ich bitte Sie hier, dem Antrag der Minderheit VI (Zbinden) zu folgen.

Kurz zu Absatz 2: Der erste Satz ist eigentlich eine kleinere Unverschämtheit: «Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.» Das ist eine Abschwächung, die für uns nicht annehmbar ist. Die SP-Fraktion bittet Sie deshalb auch, das zu streichen. Die Sozialziele sind in diesem jetzt vorliegenden Text schon mehrfach abgeschwächt worden. Wir müssen doch dem Bundesgericht die Gelegenheit geben, aus den Sozialzielen Grundrechte entwickeln zu können. Dazu braucht es eine offene Formulierung und nicht diese Einschränkung in Absatz 2. Sie haben den Sozialbereich bereits bei Artikel 10 ausserordentlich abgeschwächt. Sie erinnern sich: Aus dem «Recht auf Existenzsicherung» wurde am Schluss ein «Recht auf Hilfe in Notlagen». So läuft das durch

die ganze Verfassungsdiskussion hindurch. Die soziale Seite wird immer abgeschwächt. Wenn es aber um die Arbeitgeberseite geht – Eigentums-, Wirtschaftsfreiheit –, dann kann es nicht schrankenlos genug sein. Da wird immer noch etwas obendrauf gesetzt. Diese Abschwächungen müssen wir korrigieren.

Ich fasse zusammen: Es braucht ein Recht, es braucht nicht diese ausdrückliche, immer wieder erwähnte Subsidiarität und vor allem nicht die Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel».

Ich möchte auch hier noch einmal an die Debatte von gestern erinnern: Wenn es um die Entschädigung bei Enteignungen geht, wird auch nicht auf die Angemessenheit oder auf die Mittel Rücksicht genommen. Sie erfolgt unabhängig davon, wie es dem Staat, den Kantonen oder dem Bund jeweils finanziell geht.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, ein Gleichgewicht herzustellen, den Minderheitsantrag III (Vollmer) zu unterstützen und Absatz 2 am besten ganz zu streichen, wie es die Minderheit VIII (Jutzet) will. Wir unterstützen die Minderheiten V und VI und auch die Minderheiten VIII und IX.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Debatte, die in der Kommission zu diesem Artikel stattgefunden hat und die sich in den zahlreichen Minderheitsanträgen spiegelt, steht im umgekehrten Verhältnis zur rechtlichen Relevanz dieser Bestimmung; es sei denn, man folge der Minderheit VIII (Jutzet), welche den Grundsatz gestrichen haben möchte, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. Solange aber die Sozialziele keine klagbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen auszulösen vermögen, ist die rechtliche Relevanz dieser Bestimmung mit der Präambel oder dem Zweckartikel in Artikel 2 der geänderten Verfassung vergleichbar.

Die Sozialziele geben lediglich die Richtung an, in welche sich unser Staat entwickeln soll, ohne dass weder mit Bezug auf den Inhalt noch den Zeitpunkt der Realisierung Verbindliches gesagt würde. So gesehen verstehe ich die Aufregung nicht, wie sie die Herren Föhn und Schlüter mit ihren Minderheitsanträgen zum Ausdruck gebracht haben. Ich bin der Auffassung, dass sich an der Rechtslage nichts ändern würde, wenn man dem Antrag Föhn folgen würde. Auch ohne explizite Auflistung der Sozialziele wäre die sozialpolitische Zielsetzung unseres Staates aus einer Reihe anderer Bestimmungen herleitbar. Die Sozialziele in Artikel 33 geben lediglich auf anschauliche Weise eine Verfassungsordnung wieder, die längst Realität ist und auch in verschiedenen kantonalen Verfassungen einen ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat.

Demgegenüber brächte die Minderheit II eindeutig einen Rückschritt. Da ist vor allem der Absatz 5 brisant. Dieser legt nämlich fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden den Betroffenen die Folgen von Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit lediglich «in Ergänzung zur privaten Initiative» erleichtern sollen. Herr Schlüter hat deutlich von einem Gegenkonzept gesprochen, als er diesen Antrag begründet hat. In Tat und Wahrheit will er mit diesem Antrag einen Rückschritt; er will unser System der Sozialversicherungen «umpflügen». Die geltende Ordnung verlangt, dass bei Alter, Invalidität, Krankheit usw. Leistungen nicht nur in Ergänzung zu privater Initiative, sondern ganz unabhängig davon zu erbringen sind. Der Umstand, dass die Eigenverantwortung und das Subsidiaritätsprinzip, wie sie die Kommission in Absatz 1aa und Absatz 1a hervorgehoben hat, gerade für die Sozialversicherungen nicht gelten können, war in der Debatte der Kommission zentral und fand ihren Ausdruck in der Aufnahme des Absatzes 1a. Herr Schlüter will das rückgängig machen.

Die Minderheit III will auf die Eigenverantwortung und die ausdrückliche Erwähnung des Grundsatzes, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit usw. gesichert werden muss, verzichten. Es stellt sich aus meiner Sicht die Frage, ob damit die Sozialziele einen anderen Gehalt erhalten würden. Ich bezweifle dies, solange man an Absatz 2 festhält.

Wir unterstützen die Minderheit V, weil der Begriff «angemessene medizinische Versorgung» klarer ist, wie das Herr Gysin Remo zutreffend ausgeführt hat.

Die Minderheit VI legt klar, dass nicht nur die Bildung und Weiterbildung, sondern ganz generell auch die Ausbildung erfasst sein soll. Die Minderheit VIII wird von uns ebenfalls unterstützt; das gleiche gilt für die Minderheit IX.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, dem von der Kommission vorgeschlagenen Weg zu folgen und die von mir erwähnten Minderheitsanträge zu unterstützen.

Durrer Adalbert (C, OW): Die Schweiz hat sich in den vergangenen 150 Jahren auf der Basis unserer liberalen Wirtschaftsordnung zu einem sozialen Staat entwickelt, der eine hohe Sicherheit für alle Formen der sozialen Bedürfnisse bietet; absolute Sicherheit kann und muss der Staat nicht bieten. Er hat ein feines Netz sozialer Absicherung gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Verwaisung und Verwitung geschaffen. Dieses Netz ist, verstreut über verschiedenste Artikel, weitgehend schon in der geltenden Bundesverfassung rechtlich abgestützt, somit auch demokratisch legitimiert, also von unserem Volk und von den Ständen so gewollt. Konkretisiert wird dieses Netz in unserer Bundesgesetzgebung, in der kantonalen Gesetzgebung und auch in der gelebten Praxis. Diese Praxis – ich glaube, das vergisst man in der Diskussion oft; das kommt auch heute wieder zum Ausdruck – umfasst auch alle Elemente der privaten Initiative: Bedenken Sie, was in unserem Land, vor allem vor Ort, auf der kommunalen Ebene, in unseren 3000 Gemeinden, aufgrund von Privatinitiative durch karitative Institutionen und kirchliche Organisationen und Vereine geschieht; denken Sie auch an unsere Frauen- und Müttermgemeinschaften, an die familiären Netze, die auch in unserem Land immer noch existieren.

Wenn wir also heute darüber diskutieren, in Artikel 33 die Sozialziele neu zu formulieren, schaffen wir an sich nichts Neues, sondern wir fassen etwas zusammen, was über die geltende Verfassung verstreut bereits besteht. Neu sollen Zielbestimmungen in Artikel 33 zusammengefasst und damit auch die verschiedenen Zuständigkeitsnormen von einzelnen Zielbestimmungen, die zum Teil nicht sehr konzise gefasst sind, entlastet werden.

Für die CVP-Fraktion ist klar, dass die explizite Festschreibung der Sozialziele in Artikel 33 einmal von der Methode her, also formell, sicher richtig ist; wir sind aber auch materiell mit diesen Sozialzielen einverstanden.

Sie stellen einen notwendigen Pfeiler einer freien und friedlichen Gesellschaftsordnung dar. Dieses Gleichgewicht in Frage stellen zu wollen, wie das zum Teil mit den Streichungsanträgen passiert, ist unseres Erachtens fahrlässig, und es würde einen grossen Rückschritt darstellen. Es würde weite Bevölkerungskreise verunsichern, es würde in dieser sozial sehr sensiblen Zeit sicher grosse Ängste auslösen. Für die CVP-Fraktion ist also die Konzeption des Bundesrates überzeugend.

Wir halten es ebenfalls für richtig, dass mit den Sozialzielen keine Rechtsansprüche und keine justiziablen Grundsätze begründet werden. Es ist Aufgabe dieser Sozialziele, vor allem die Grundsätze festzulegen, wie ein sozialer Staat ausgestaltet werden soll. Es ist Aufgabe des Bundesparlamentes und kantonalen Parlamente, diesen Sozialstaat über die Gesetzgebung zu konkretisieren. Die CVP-Fraktion stimmt dem Mehrheitsantrag der Verfassungskommission zu.

Wir sehen in diesem Artikel unsere Grundsätze, die wir auch in der Sozialpolitik verfolgen, am besten wiedergegeben: zum ersten den Grundsatz der Eigenverantwortung, wie er nun in Absatz 1aa zum Ausdruck kommt. Wir sind nicht unsozial, wenn wir einer falsch verstandenen Anspruchsmentalität – manchmal ist man versucht zu sagen: einer Vollkasko-mentalität – die Eigenverantwortung entgegenstellen, in Erinnerung rufen, dass sie immer der erste Schritt sein muss.

Der zweite Grundsatz, den wir für wichtig halten, der auch unseren Vorstellungen entspricht, ist der Subsidiaritätsgrundsatz. Der Artikel bringt zum Ausdruck, dass die Lösungen auf der sachgerechten Ebene anzubieten und zu finden sind und

dass natürlich die Lösungen immer auch im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten zu suchen sind. Die Folgediskussion über den Bericht IDA-Fiso 2 zeigt sehr schnell auf – das wird uns in diesem Saal noch beschäftigen –, dass es hier darum geht, einen vernünftigen Weg zu finden, wie wir die sozialen Errungenschaften unseres Staates halten und finanzieren können.

Der dritte Grundsatz, der hier Ausdruck findet, ist der Solidaritätsgrundsatz. Unser Staat muss Garantie bieten, er muss auch die Kraft haben, allen Menschen in unserem Land bei Bedarf Sicherheit und Vertrauen anzubieten. In diesem Sinn überzeugt uns der Mehrheitsantrag der vorberatenden Kommission.

Wir ersuchen Sie, die Fassung der Mehrheit anzunehmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD): Nous sommes peut-être ici au centre du débat constitutionnel. Pour des raisons tactiques, le Conseil fédéral aurait peut-être été bien inspiré de ne pas lever ce lièvre des buts sociaux. Mais, dès le moment où il est levé, il est clair qu'il a dégagé des espoirs d'un côté et des craintes, de l'autre côté, manifestement exagérés. Le sort de la révision tient peut-être à cet article, mais il tient, soulignons-le, au compromis qu'il est possible de faire sur cette base.

Le groupe libéral a eu une première réaction assez méfiante à l'égard d'un article sur les buts sociaux dans la constitution. Toutefois, après une longue discussion, le groupe libéral a admis que la solution préconisée par la majorité de la commission représentait une bonne solution, qui traduisait finalement la conception qu'il se fait de l'Etat social. Emettons cependant une déception: on l'a déjà dit, le texte a été très longuement discuté en commission. Il a fait l'objet d'un nouvel examen, nous avons bénéficié de l'aide de l'Office fédéral de la justice pour résoudre un certain nombre de difficultés. Nous étions parvenus – M. Gysin Remo y a fait allusion tout à l'heure – à l'impression que nous avions réalisé, avec le texte de la majorité, à quelques détails près, une solution de compromis qui pouvait être acceptée assez largement de gauche à droite. Or, nous sommes déçus de constater le nombre de propositions de minorité qui remettent en cause un certain nombre d'acquis, de compromis de la commission. Comment se présente ce texte de la majorité? A notre avis, il se présente comme une maison à trois niveaux:

1. Premier niveau (al. 1aa): initiative privée et responsabilité individuelle comme fondement de l'activité sociale. Ça nous paraît important, chacun est d'abord responsable de lui-même, et responsable de se prémunir contre les ennuis et les difficultés que la vie peut apporter.

2. Deuxième niveau (al. 1a): il concerne les assurances sociales, ce que la Confédération et subsidiairement les cantons font déjà dans ce domaine. Ici, on dit qu'on doit respecter, naturellement, les compétences respectives des cantons et de la Confédération et les moyens disponibles: il est tout à fait évident qu'on ne peut pas découpler les assurances sociales des moyens disponibles au niveau de la Confédération.

3. Troisième niveau (al. 1): les objectifs de l'activité de l'Etat. Alors, quand on reprend ces objectifs, peut-on vraiment contester qu'ils ne sont pas des objectifs réels de cette activité? Y a-t-il dans cette enceinte quelqu'un qui conteste le droit à la sécurité sociale, c'est-à-dire le droit de ne pas mourir de faim, par exemple? Est-ce que l'on peut imaginer qu'on laisse nos concitoyens mourir de faim pour des raisons financières, qu'on les laisse ne pas accéder aux soins, aux soins nécessaires à leur santé, qu'on ne protège pas la famille, qu'on ne lutte pas contre le chômage, qu'on ne se préoccupe pas de donner un toit, finalement, à nos concitoyens et aux gens de ce pays, ni de leur donner une formation et une éducation, et une éducation à la personnalité et à la vie individuelles, ce qui, précisément, est soutenu par l'alinéa 1aa, c'est-à-dire le premier alinéa de notre article? Alors, nous ne comprenons pas comment on peut s'opposer à cette énumération. Celle-ci est raisonnable, elle donne des objectifs à l'activité de l'Etat, et nous croyons qu'aujourd'hui, elle rend le droit constitutionnel actuel. Tous ces éléments, nous sentons bien que

l'Etat doit s'efforcer de les remplir, sans pouvoir assurer individuellement à chacun que ces objectifs seront remplis. Enfin, l'alinéa 2 précise bien qu'il n'y a aucun droit subjectif à déduire de ces buts sociaux, puisque ce sont des buts que l'on fixe à l'activité de l'Etat.

Dans ces conditions, il nous paraît, quelles que soient les critiques qui ont été émises, qu'avec les réserves qui ont été prévues – c'est-à-dire les compétences constitutionnelles d'une part, les moyens financiers d'autre part –, cet article est parfaitement acceptable dans la version proposée par la majorité de la commission, et qu'il devrait réaliser un compromis. J'espère qu'une majorité du Conseil adoptera ce compromis qui est raisonnable et qui correspond finalement à la conception que nous nous faisons d'un Etat social.

Präsident: Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie in Artikel 33 die Mehrheit unterstützt.

Schmid Samuel (V, BE): Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Ich bin immer wieder darüber erstaunt, wie leichtfertig viele eine Einzelfrage als Schicksalsartikel der ganzen Vorlage bezeichnen. Wenn dem tatsächlich so wäre, scheint mir, entspräche das keiner weisen Politik, um so weniger, als wir alle gezwungen sind, Kompromisse zu schliessen. Um so weniger auch, als erst am Schluss analysiert werden kann, ob man nun einem einzelnen Paket zustimmen kann oder nicht.

Es ist bereits mehrfach gesagt worden: Dieser Artikel 33 kann ja nicht der Schicksalsartikel sein, um so weniger, als er keine klagbaren Ansprüche begründet und – mit anderen Worten – bloss eine Gesamtschau oder eine Vision der Sozialverfassung wiedergibt.

Jede Verfassung enthält Bestimmungen über Zweck, Aufgaben und Organisation des Staates. Diese Zweckbestimmungen am Anfang der Verfassung sind in der Regel sehr abstrakt. Organisationsbestimmungen müssen konkret sein. Bei der Aufgabendefinition schliesslich gibt es konkrete Elemente, die die Kompetenz und den Rahmen zu begründen haben. Das ist in einem föderalen Staatsaufbau besonders wichtig. Schliesslich hat auch jede Aufgabendefinition ein gewisses visionäres Element, das erst durch die konkrete Erfüllung optimiert werden kann. Dass Soziales zum Staat gehört, kann nicht bestritten werden, sonst müssten wir den Zweckartikel unserer Verfassung ändern.

Der Katalog der Sozialziele hat den Vorteil, dass soziale Zielsetzungen formuliert werden können, ohne dass die Zuständigkeitskompetenz bereits begründet und eine Klagbarkeit in die Verfassung aufgenommen wird, ohne dass das Subsidiaritätsprinzip gebrochen wird, und schliesslich, dass die Relativität jeglicher Machbarkeit auch im Sozialen deutlich zum Ausdruck gebracht werden kann. Damit wird eine solche Bestimmung nicht etwa wertlos, aber das Visionäre wird deutlich als solches definiert und materiell und formell auch so festgelegt. Ziel und Wirklichkeit sollen klar getrennt werden, und zwar dahingehend, dass dann die Realisierung in einem formellen und auf die Verfassung abgestützten Gesetz geschehen muss.

Eine Reihe dieser Ziele ist bereits in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden. Lesen Sie den 7. Titel, wo deutlich zum Ausdruck kommt, dass Bestimmungen im Sozialbereich – sei es zugunsten der AHV, der IV oder in bezug auf das Mietwesen, die Arbeit, die berufliche Vorsorge, die Arbeitslosenversicherung, die Unterstützung Bedürftiger usw. – im Entwurf enthalten sind. Aber es gibt eine Reihe von Bestimmungen, die sonst keine Aufnahme finden, für die aber auch noch keine Realisierungsgrundlage geschaffen werden soll. Ich denke an die Obdachlosenbestimmungen, Litera d, an die Bestimmung betreffend die Integration Jugendlicher, Litera f, an die Grundversorgung mit der notwendigen Pflege, Litera b, usw. Die Details zum Aufbau des Artikels hat Herr Leuba meines Erachtens richtig dargestellt. Ich schliesse mich dem an und wiederhole es nicht.

Zu den einzelnen Minderheitsanträgen: Herr Schlüer hat Ihnen bereits ausgeführt, dass die SVP-Fraktion der Minderheit II zustimmen wird. Ich spreche hier für eine Minderheit

unserer Fraktion. Wir stimmen dem Mehrheitsantrag zu und bitten Sie, die Minderheitsanträge allesamt abzulehnen.

Eine Bemerkung zur Minderheit II: Für mich ist mindestens problematisch, wenn in Absatz 2 steht, dass Bund und Kantone für günstige Rahmenbedingungen zu «sorgen» haben – es handelt sich also um einen verpflichtenden Begriff –, welche die selbstverantwortliche Bestreitung des Lebensunterhaltes ermöglichen sollen. Auf der anderen Seite wird Absatz 2 des Antrages der Mehrheit und auch des Entwurfes des Bundesrates nicht wiederaufgenommen. Es wird in Absatz 2 nämlich deutlich gemacht, dass keine unmittelbaren, klagbaren Ansprüche aus dieser Bestimmung fliessen sollen.

Ich bitte Sie damit namens der Minderheit der SVP-Fraktion, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Baumann Alexander (V, TG): Ich bitte Sie, die Minderheit II (Schlüer) zu unterstützen, eventuell die Minderheit I (Föhn). Ich bin geneigt, Artikel 33 in den Fassungen von Bundesrat und Ständerat als sogenannten «Gedächtnisschwundartikel» zu bezeichnen. Wesentliche Punkte aus der Auswahl-sendung dieser Sozialziele sind nämlich in Sozialwerken umgesetzt. Andere sind dem Volke in Abstimmungen als Sozialrechte vorgelegt worden und haben eine Abfuhr erlitten. Dies scheint dem Gedächtnis vieler wieder entglitten zu sein. Wenn jetzt versucht wird, diese Inhalte als Ziele in die Verfassung einfließen zu lassen, so überschreitet dies nach meiner Auffassung die Grenzen unseres Nachführungsauftrages. Man denke auch an folgende Auswirkungen: Sollte sich jemand dem verfassungsgerechten Versuch, eines der Sozialziele zu einem Sozialrecht aufzuwerten, widersetzen, so läuft er mit Volldampf in den Argumentationshammer, er stelle sich einem verfassungsmässigen Ziel entgegen. Das soll mir nicht passieren! Die Chance, sich verfassungskonform z. B. gegen als nicht bezahlbar beurteilte Sozialausweitungen zu stellen, sollte nicht eliminiert werden.

Wir machen diese Verfassungsnachführung mit dem Ziel, diese dem Volk nahezubringen und beim Volk umzusetzen. Mit Überladungen, à la Kinderrechte, à la Streikrecht wurden die Sargnägel dieser Verfassung geschmiedet. Eingeführte Sozialziele sind die Briefmarken für die Begräbnisanzeigen. Wenn Sie wollen, dass diese Verfassung vom Volk in der Abstimmung angenommen wird, berücksichtigen Sie bitte: Überladen Sie das Fuder nicht!

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: L'article 33 a été longuement discuté en commission. Le texte définitivement adopté l'a été contre la proposition Keller Rudolf et la proposition Föhn qui voulaient le biffer, une première fois par 22 voix contre 1 et avec 9 abstentions, et une deuxième fois par 25 voix contre 3 et avec 1 abstention. Nombreuses ont été les divergences sur le texte. Vous en trouverez une bonne série dans le dépliant sous forme de propositions de minorité.

Il est nécessaire de comprendre la logique de la proposition de la majorité de la commission, qui a été préparée avec l'aide de l'administration. Il faut d'abord préciser que l'article 33, et en particulier son alinéa 1er, naturellement dans la version de la majorité de la commission, ne contient pas une liste de droits individuels. C'est l'alinéa 2 qui en parle. La proposition de minorité VIII, mais indirectement aussi la proposition de minorité IX voudraient autre chose, mais il est clair que si on devait les adopter, l'on créerait une situation de totale confusion au titre 2 de cette constitution, et l'on irait bien au-delà d'une opération de mise à jour.

L'article 33 contient pour ainsi dire un programme social, mais un programme que la Confédération comme les cantons ne sont tenus de réaliser que si d'autres normes légales, dans la constitution ou dans les lois, le prévoient. La réalisation du programme est donc confiée au législateur et subordonnée aux moyens disponibles.

L'article 33, dans la version de la majorité de la commission, prévoit trois alinéas, une division en trois thèmes:

1. celui qui déclare que «l'initiative privée et la responsabilité individuelle constituent un fondement de l'activité sociale» (al. 1aa);

2. celui qui se réfère aux assurances sociales (al. 1a);
3. celui qui définit les buts sociaux que l'Etat doit s'efforcer de remplir (al. 1er).

L'alinéa 1aa a été introduit par la majorité de la commission. Il a la valeur d'une déclaration de principe. Le Conseil fédéral avait prévu de rappeler ce principe dans l'introduction de l'alinéa 1er de son projet, en précisant que l'intervention de l'Etat devait être considérée comme subsidiaire: «En complément de l'initiative et de la responsabilité privées»

L'alinéa 1a se réfère aux assurances sociales. Le Conseil fédéral prévoyait de s'y référer à la lettre a de l'alinéa 1er, après la citation que je viens de faire. La majorité de la commission a considéré que l'obligation principalement de la Confédération, mais aussi des cantons, de prévoir des assurances «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage» ne pouvait pas être définie comme subsidiaire à l'initiative privée et à la responsabilité individuelle.

Pour cette raison, elle a créé un alinéa spécial et l'a placé devant la liste des buts sociaux. Par cette modification de la structure de l'article, elle a aussi évité le paradoxe du projet du Conseil fédéral qui pouvait donner l'impression que des assurances sociales, alinéa 1er lettre a, ne pouvaient pas découler des droits justiciables aux prestations.

Il reste l'alinéa 1er, qui est en fait le troisième et qui rappelle le principe de l'intervention subsidiaire de l'Etat dans les domaines sociaux et prévoit la liste des buts. Avant d'examiner ces buts, je crois devoir faire un bref commentaire sur les différentes propositions de minorité et individuelles sur lesquelles vous devrez voter.

La minorité II propose une version réduite de l'article 33 que la majorité ne peut pas accepter, surtout à cause de son alinéa 3 qui prévoit que l'aide de l'Etat est subordonnée à l'absence de faute de la part de celui qui est tombé dans la détresse. Il est évident que cette proposition a un contenu punitif qui ferait faire un très grand pas en arrière à notre système de sécurité sociale. Dans ce sens, la proposition ne peut pas avoir place dans une mise à jour.

Les minorités III et IV ne veulent pas de la déclaration de principe de l'alinéa 1aa. Je ne crois pas devoir faire de commentaire, car il s'agit évidemment d'une divergence de nature idéologique et personne ne changera d'avis. En outre, les propositions de minorité III et Alder demandent de rejeter l'alinéa 1a, qui parle des assurances sociales, et prévoient d'en rester à la version du Conseil fédéral, mais en éliminant, soit le principe de la subsidiarité de l'intervention de l'Etat, soit l'indication qu'elle est possible seulement dans la limite des moyens disponibles. La proposition de minorité IV (subsidiaire, au cas où celle de la minorité III serait rejetée), reprend l'alinéa 1a, donc le principe de la subsidiarité, mais ne veut pas de l'indication explicite de la limite des moyens disponibles avant la liste des buts sociaux. C'est tout pour les principes généraux qu'on a voulu vous proposer.

Il me reste à vous expliquer les modifications de la liste des buts sociaux proposés par le Conseil fédéral. Je commence par les propositions de la majorité de la commission. Substantiellement, elle vous propose de réduire la lettre a en disant que l'Etat s'engage à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale. C'est la conséquence de la décision de créer l'alinéa 1a, celui des assurances sociales. Pour cette raison, il faut rejeter la proposition de minorité III qui ne ferait que répéter à la lettre a les mêmes notions que celles introduites à l'alinéa 1a par la majorité de la commission.

La deuxième proposition de la majorité de la commission, c'est celle d'ajouter une lettre bbis à l'alinéa 1er en faveur de la protection et de l'encouragement de la famille en tant que communauté d'adultes et d'enfants. Pour le reste, la majorité de la commission en est restée à la version du Conseil fédéral.

J'en viens aux propositions sur les différentes lettres. A l'alinéa 1er lettre a, je l'ai déjà dit, je vous demande de soutenir la proposition de la majorité de la commission. A la lettre b, on a une proposition de la majorité, une proposition de minorité V et une proposition Alder. La majorité veut que

toute personne bénéficie des «soins nécessaires à sa santé». La minorité V veut que toute personne bénéficie des «soins médicaux appropriés à sa santé». M. Alder propose une version légèrement différente du texte allemand proposé par la minorité. Nous, les rapporteurs, nous sommes mis d'accord avec le président sur le fait de prendre une décision concernant le texte français et de faire après, par l'intermédiaire de la Commission de rédaction, l'adaptation en langue allemande. Il faudra décider alors si l'on veut que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé ou des soins médicaux appropriés à sa santé, ce qui va un peu plus loin que le minimum indispensable.

A la lettre bbis, on a la proposition de la majorité de la commission qui veut introduire un principe d'intervention de l'Etat en faveur des familles. La proposition Keller Christine va, elle, dans le sens d'une extension et d'une limitation de la portée de la disposition introduite par la majorité de la commission. L'extension, c'est qu'elle ne veut pas seulement que les familles soient protégées et encouragées, mais aussi aidées. La limitation, c'est que cette protection, cette aide, cet encouragement doivent être seulement donnés en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant. Le problème se pose donc de savoir s'il faut ajouter ce principe de l'aide et s'il faut limiter cette intervention des collectivités publiques aux frais d'entretien des enfants. La majorité évidemment reste sur ses positions.

A la lettre e, il y a une proposition de minorité VI. La majorité demande qu'on introduise le principe du droit à une formation initiale et à une formation continue, la minorité demande une formation initiale, un perfectionnement et une formation continue.

C'est évidemment quelque chose de plus et je vous demande d'en rester à la proposition de majorité de la commission.

Voilà pour les propositions qui ont à voir avec les différents buts fixés, prévus par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

A l'alinéa 2 que j'ai déjà évoqué, le projet du Conseil fédéral indique: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux» (première phrase), puis «la loi détermine à quelles conditions un tel droit existe» (deuxième phrase). Le Conseil des Etats et la majorité de la commission de votre Conseil veulent laisser la première phrase, qui est indispensable, et biffer la deuxième, qui est inutile, car il est évident que s'il y a des droits, ce sont les lois qui en déterminent les conditions d'existence.

Les propositions de minorité VIII et de minorité IX veulent changer ce texte. La proposition de minorité VIII, dont j'ai déjà parlé, voudrait biffer l'alinéa 2 de l'article 33. La minorité IX veut biffer la première phrase de l'alinéa 2 du projet, c'est-à-dire: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.» Cette dernière proposition de minorité IX est en soi inutile et sans effet, même si elle voulait en avoir un. Elle vise à renforcer l'effort des collectivités publiques pour réaliser les buts sociaux constitutionnels, mais elle ne fait que déclarer explicitement que leur concrétisation reste du domaine du législateur. Elle est donc évidemment inutile.

La proposition de minorité VIII, quant à elle, est dangereuse, car si elle devait être acceptée, elle créerait une totale confusion entre les deux chapitres du titre 2 de cette constitution: «Droits fondamentaux», d'un côté, et «Buts sociaux», de l'autre. Elle veut remettre en question le travail qui a été fait par le Conseil fédéral et par la commission en essayant de créer des droits là où le projet ne veut qu'indiquer des buts.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité VIII.

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft, die Sozialstaatlichkeit gehöre zu den identitätsstiftenden Elementen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Schweiz verstehe sich unzweifelhaft als sozialer Bundesstaat. Die sozialstaatliche Dimension müsse deshalb gleichwertig und gleichgewichtig neben der freiheitsrechtlich-rechtsstaatlichen Dimension, der demokratischen Dimension und der bundesstaatlichen Dimension sowie der

ökonomischen Dimension zum Ausdruck kommen. Die Aufnahme von Sozialzielen in der neuen Verfassung sei sozial- und verfassungspolitisch unabdingbar.

Der Bundesrat und mit ihm die Verfassungskommission betrachten diese Bestimmung somit als einen der Kerninhalte, wenn nicht gar als einen der Schicksalsartikel der neuen Bundesverfassung.

Der Antrag der Minderheit I (Föhn) ist deshalb abzulehnen, weil er diesen verfassungs- und sozialpolitischen Grundkonsens in Frage stellt. Herr Föhn hat in diesem Zusammenhang von Schlagworten gesprochen. Er hat gesagt, in die Verfassung gehörten keine Ziele. Er übersieht, dass schon der jetzige Artikel 2 der Bundesverfassung, der sogenannte Zweckartikel, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ausdrücklich vorschreibt. Man könnte hier sagen, dass mit dieser Bestimmung eine der ältesten Sozialstaatsklauseln in der europäischen Verfassungsgeschichte überhaupt vorliegt. Es kann keine Rede davon sein, dass diese aktualisierte Sozialstaatsklausel das Nachführungskonzept sprengen würde.

Es hat viele Versuche gegeben, diesen Artikel in der sozialpolitischen Stossrichtung zu präzisieren, zu verstärken oder auszuweiten, zum Beispiel durch eine stärkere Betonung der Subsidiarität staatlichen Handelns.

Die vorliegende Fassung der Kommissionsmehrheit ist ein ausgewogener Kompromiss mit Konzessionen auf beiden Seiten. Dabei war sich die Kommission bezüglich der rechtlichen Wirkungen dieser Sozialziele einig. Artikel 33 verankert weder individuelle Rechte des einzelnen im Sinne sozialer Grundrechte noch Handlungspflichten des Bundes im Sinne verpflichtender Gesetzgebungsaufträge. Artikel 33 statuiert somit nur – aber immerhin programmatische – für die Sozialpolitik massgebende Ziele, die zum Beispiel bei der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen sind.

Herr Schmid Samuel hat von einer Art Vision der künftigen sozialen Sicherheit in diesem Land gesprochen: Anregung und Anweisung, nicht bindende Verpflichtung des Gesetzgebers. Mehr würde das Nachführungskonzept nach Auffassung der Kommissionsmehrheit sprengen, könnte aber – daran ist zu erinnern – allenfalls Gegenstand einer Variantenabstimmung sein.

Zu den einzelnen Absätzen:

In Absatz 1aa wird neu der Grundsatz privater Initiative und persönlicher Verantwortung an den Anfang gestellt. Der Minderheitsantrag III (Vollmer) lautet auf Streichung dieses Absatzes, da die allgemein anerkannten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit unbestritten seien. Ebenso sei die entsprechende Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel» unnötig. Der Minderheitsantrag II (Schlüer) will eine noch stärkere Betonung der Selbstverantwortung mit der nach Auffassung der Kommissionsmehrheit rechtswidrigen Verankerung des Verschuldensprinzips in der sozialen Fürsorge verbinden.

Das sprengt nun aber unzweifelhaft das Nachführungskonzept, das bei der Sozialhilfe vom verschuldensunabhängigen Bedarfsprinzip ausgeht. In diesem Zusammenhang hat unser ehemaliger Ratskollege Couchepin auf das Beispiel des in soziale Not geratenen Alkoholikers verwiesen; dort stiesse man mit dem Vorwurf des Selbstverschuldens neben grundsätzlichen Bedenken auch auf unlösbare praktische Probleme.

Absatz 1a verweist auf die grundlegenden Ziele der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in ihren auf elementare Lebensrisiken ausgerichteten Schutzwirkungen: Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwittung. Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht, da der einzelne bei den versicherten Risiken einen unmittelbaren subjektiven Leistungsanspruch hat. Damit ist einer berechtigten Kritik von alt Bundesrat Tschudi, die unser Kollege Gysin Remo aufgenommen hat, Rechnung getragen worden. Dies ist eine der eingehend diskutierten Präzisierungen und Verbesserungen des bundesrätlichen Entwurfes, die mit 11 zu 8 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen worden ist. Der Anspruch wird durch die bereits vorgestellte Formulierung «im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel» einge-

schränkt. Hier verweise ich auf den Streichungsantrag der Minderheit III (Vollmer) und auf den Eventualantrag der Minderheit IV.

Absatz 1 nennt die Bereiche der ergänzenden Sozialpolitik und Sozialhilfe: Pflege, Arbeit, Wohnung, Bildung und gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen als sozialpolitische Ziele. Dieser Enumeration wird die umfassende Zielsetzung der Teilhabe am System der sozialen Sicherheit vorangestellt; dies setzt mündige Bürger und Bürgerinnen mit subjektiv durchsetzbaren Rechten voraus.

Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf wird neu die Familienpolitik aufgeführt. Dazu liegt ein Einzelantrag Keller Christine vor, der der Kommission nicht vorgelegen hat. Er will den Familienartikel um die Berücksichtigung der Kinderkosten, deren Abgeltung durch Familien- und Kinderzulagen an sich ein Bestandteil der Sozialstaatlichkeit ist, erweitern.

In redaktionelle Probleme geraten wir bei Absatz 1 Litera b, beim Bereich der medizinischen Versorgung. Hier ist die Situation kompliziert. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, von der französischen Fassung auszugehen, weil diese eine klarere Alternative präsentiert. Die Mehrheit möchte hier in der französischen Version von «soins nécessaires à sa santé» sprechen, was in etwa dem Bereich der Grundversicherung in der sozialen Krankenversicherung entspricht, also einem Minimum an medizinischer Versorgung. Die Minderheit V (Zbinden) geht etwas weiter. Sie spricht von «soins médicaux appropriés à sa santé». In der deutschen Sprache ist die Sache komplizierter, weil wir eine unklare Terminologie haben. Der Entwurf des Bundesrates enthält nur den Begriff «Pflege». Herr Zbinden wollte «Pflege» durch «angemessene medizinische Versorgung» ersetzen. Dieser Antrag ist abgelehnt worden. Herr Alder hat ihn wiederaufgenommen, indem er die medizinische Versorgung und die Pflege verbindet.

Ich möchte Ihnen beantragen, über die klarere Alternative in der französischen Fassung abzustimmen und die deutsche Fassung der Redaktionskommission zu überlassen. Das würde es Herrn Alder allenfalls auch erlauben, seinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages der Minderheit V (Zbinden) zurückzuziehen.

Dann möchte ich noch darauf hinweisen, dass ich den Minderheitsantrag VII zurückgezogen habe, weil das Gleichstellungsgebot zugunsten der Behinderten nun im Grundrechtsteil (Art. 7 Abs. 4) unmittelbar berücksichtigt wurde.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Leistungsansprüche abgeleitet werden können. Die Mehrheit der Kommission wollte dies verdeutlichen, auch wenn es – eben in deutlichem Unterschied zu den sogenannten sozialen Grundrechten – in der staatsrechtlichen Lehre und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unbestritten ist. Die Minderheit IX (Gross Jost), vertreten durch Frau Maury Pasquier, möchte in diesem Punkt zur bundesrätlichen Fassung zurückkehren und den Satz beginnen mit: «Das Gesetz bestimmt» Ich empfehle Ihnen namens der Verfassungskommission die sehr eingehend diskutierte Kompromissformel. Sie ist kein fauler Kompromiss, weil sie das Verhältnis zwischen primärer Sozialversicherung und subsidiärer Sozialpolitik und Sozialhilfe verdeutlicht. Auch wenn die doppelte Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips – ich verweise auf Artikel 3b des Verfassungsentwurfes – einige meiner Fraktionskollegen und -kolleginnen stört – sie stört auch mich –: Eine wirklich materielle Einschränkung bedeutet sie nicht, denn Verhältnismässigkeit und Subsidiarität des staatlichen Mitteleinsatzes sind in unserem Gemeinwesen selbstverständlich. Diese Sozialziele sind keine wirklichkeitsfremden Utopien, sondern Ausdruck der sozialpolitischen Wirklichkeit. Wer das bestreitet, möchte den Staat um die Sozialstaatlichkeit in diesem Land amputieren.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und damit dem sozialen Grundkonsens in diesem Land Rechnung zu tragen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Schweiz ist ein liberaler Rechtsstaat. Das haben wir einerseits in Artikel 4 festgeschrieben, wo wir die Grundsätze staatlichen Handelns fest-

halten, andererseits jetzt erstmals in diesem umfassenden Katalog der Freiheitsrechte, wie wir sie gestern hier behandelt und beschlossen haben. Die Schweiz ist aber auch ein sozialer Staat. Da hat sich uns die Frage gestellt, wie wir die soziale Dimension unseres Bundesstaates in der Verfassung am besten darstellen. Wir schlagen Ihnen vor, das vor allem mit drei Mitteln zu tun: erstens einmal mit ganz wenigen klagbaren Sozialrechten, welche jede Bürgerin und jeder Bürger nötigenfalls eigenständig vor den Gerichten durchsetzen kann. Die beiden klagbaren Sozialrechte haben wir bereits gestern behandelt. Es handelt sich einerseits um das Recht auf Hilfe in Notlagen oder das Recht auf Existenzsicherung, wie es das Bundesgericht genannt hat. Andererseits handelt es sich um das Recht auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht. Das sind im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung die beiden klagbaren Sozialrechte. Das zweite Mittel sind – wie schon heute – die sozialpolitischen Zuständigkeitsnormen im siebten Abschnitt der Verfassung. Ich verweise vor allem auf die Artikel 99 bis 111, wo es um die Kompetenzen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, soziale Sicherheit und Gesundheit geht. Eine Sozialkomponente findet sich auch im Bereich der Wirtschaftsordnung in Artikel 85.

Als drittes Mittel schlagen wir Ihnen – übrigens in vollständiger Übereinstimmung mit den neueren Kantonsverfassungen des Kantons Bern, des Kantons Appenzell Ausserrhodon und des Kantons Tessin – einen Artikel betreffend Sozialziele vor. Diese Sozialziele vermitteln keinerlei klagbare Rechte; sie sind programmatischer Natur. Sie sollen der künftigen Politik im Bereich des Sozialen aber die Richtung weisen, und sie verpflichten Bund und Kantone dazu, diese Sozialziele in ihrer jeweiligen Politik anzustreben. Dieser Artikel 33 schafft andererseits – das ist die negative Abgrenzung – keine individuellen Rechte, sondern verankert in programmatischer Weise Ziele, die von Bund und Kantonen anzustreben und möglichst zu realisieren sind. Sie sind allerdings über das gesamte staatliche Handeln hinweg als richtungsweisend zu beachten, und zwar sowohl vom Bund als auch von den Kantonen. Sie entfalten ihre Wirkung daher nicht nur im sozialpolitischen Bereich im engen Sinn, sondern sind auch in anderen Bereichen staatlicher Aktivität zu beachten. Sie begründen aber keinerlei neue Kompetenzen für das staatliche Handeln, sondern sind im Rahmen der vorbestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen zu nutzen.

Wichtig ist sodann für den Bundesrat, dass auch klar gesagt wird, dass das Erreichen dieser Sozialziele subsidiär, zusammen mit der privaten Initiative, realisiert werden soll. Diese Relativierungen werden im entsprechenden Artikel also genug deutlich gemacht, und der ganze Artikel bewegt sich – wie übrigens auch die genannten Beispiele kantonaler Verfassungen zeigen – eindeutig im Rahmen der Nachführung. Zur Ausgestaltung von Artikel 33: Die Fassung der nationalrätlichen Kommission hat gegenüber der Fassung des Bundesrates meines Erachtens vor allem zwei Vorteile: Ein Vorteil liegt in Absatz 1a, in dem, wie ausgeführt worden ist, aufgrund eines wichtigen Artikels von alt Bundesrat Tschudi klargestellt wird, dass die Ansprüche an unsere Sozialversicherungen – also an die AHV, die IV und die anderen Sozialversicherungen – nicht an das Subsidiaritätsprinzip gebunden sind, sondern sich direkt aus den geltenden Gesetzen über die Sozialversicherung ableiten.

Der zweite Vorteil der Kommissionsfassung liegt sodann in Litera b bis, in der die Familienförderung aufgeführt wird. Diese Verbesserungen der bundesrätlichen Fassung sind aus unserer Sicht zu begrüßen.

Zu den Minderheitsanträgen: Herr Föhn möchte diesen Artikel über die Sozialziele generell streichen. Das stünde komplett im Widerspruch zu allen neuen Kantonsverfassungen. Ich habe sie genannt; das sind ja nicht revolutionäre Kantone, wenn ich die Beispiele Appenzell Ausserrhodon, Tessin und Bern nennen darf. Sozialziele sind heute ein allgemein anerkanntes Mittel zur verfassungsrechtlichen Darstellung der modernen Sozialstaaten, zu denen Bund und Kantone geworden sind. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I (Föhn) abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit II (Schlüer) bringt ein total anderes Konzept, das auch systematisch nicht in die nachgeführte Bundesverfassung passt. Das zeigt sich vor allem in Absatz 3. Herr Schlüer führt damit das klagbare Sozialrecht auf Hilfe in Notlagen in diesen Artikel betreffend die Sozialziele ein, und das verträgt sich in keiner Weise miteinander. Wir haben das bereits in Artikel 10 klar als direkt durchsetzbares Sozialrecht geregelt.

Die Minderheit III (Vollmer) möchte die Subsidiarität streichen; das widerspricht unserem Verständnis dieser Sozialziele. Es geht doch nicht an, dass man die gesamte Gesundheitspflege, die Arbeits- und Wohnraumbeschaffung ausschliesslich zur Aufgabe des Staates – des Bundes und der Kantone – erklärt. Wir können alle diese Sozialziele – Gesundheitspflege, Arbeits- und Wohnraumbeschaffung – nur dann realisieren, wenn wir vor allem auch auf die private Initiative der Bürgerinnen und Bürger abstellen. Ich bitte Sie dringend, den Antrag der Minderheit III abzulehnen.

Zum Eventualantrag Alder: Die Einleitung, Herr Alder, gefällt mir eigentlich recht gut. «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung», das gefällt mir sehr gut. Das könnte sogar eine Formulierung sein, die wir dann im Differenzbereinigungsverfahren aufnehmen könnten. Den Eventualantrag muss ich aber zur Ablehnung empfehlen, weil auch hier wieder der Verweis auf die Zuständigkeit und auf die verfügbaren Mittel fehlt.

Gleiches gilt für den Antrag der Minderheit IV (Gross Jost). Auch er möchte auf die verfügbaren Mittel verzichten. Die Ziele sind aber derart weit gehend, dass wir Illusionen wecken würden, wenn wir auf diesen Passus im Artikel betreffend die Sozialziele verzichten würden.

Beim Antrag der Minderheit V geht es vor allem um Terminologie. Der Bundesrat hat bewusst den Begriff der Pflege als Oberbegriff gewählt. Aber ich glaube, das ist, wie die Kommissionsreferenten gesagt haben, ein terminologisches Problem, das wir im Rahmen der Differenzbereinigung und mit der Redaktionskommission klären können.

Politisch wichtig sind die Anträge zu Absatz 2, vor allem der Antrag der Minderheit VIII (Jutetz). Sie möchte diesen Absatz ganz streichen. Politisch gesehen ist aber ganz entscheidend, dass wir hier klarmachen, dass es sich nicht um klagbare Sozialrechte handelt. Wären es klagbare Sozialrechte, dann wäre dieser Artikel zweifellos nicht mehrheitsfähig.

Ähnliches gilt auch für den Antrag der Minderheit IX, welche die Frage der Klagbarkeit offenlassen möchte. Das ist aber politisch eine derart entscheidende Frage, dass ich Ihnen empfehlen muss, auch den Antrag der Minderheit IX abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit VI ist wiederum rein terminologischer Natur. Für den Bundesrat ist die Bildung der Oberbegriff; er beinhaltet auch die Ausbildung. Deshalb sind wir der Meinung, dass es bei der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates bleiben könne.

Ich möchte Sie also bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Alder Fredi (S, SG): Ich habe meinen Hauptantrag als Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V (Zbinden) eingereicht. Er konkurrenziert also den Antrag der Minderheit V nicht. Litera b soll beide Begriffe, medizinische Versorgung und Pflege, enthalten. Wie der Berichtersteller vorgeschlagen hat, wird die Redaktionskommission versuchen, die deutsche Fassung der französischen («soins médicaux appropriés à sa santé») anzupassen. In diesem Sinn braucht es hier keine Abstimmung: Beide Anträge, Ergänzungsantrag und Antrag der Minderheit V (Zbinden), sind dann identisch.

Präsident: Herr Alder, wenn Sie Ihren Antrag aufrechterhalten, bin ich gehalten, eine Abstimmung vorzunehmen. – Sie ziehen den Antrag zurück.

Ich nehme an, dass der Rat mit dem schriftlich vorgelegten Abstimmungsverfahren einverstanden ist. – Dies ist der Fall.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 60 Stimmen

*Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction**Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 60 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen
Für den Eventualantrag Alder 62 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV 62 Stimmen

*Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 62 Stimmen

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

Präsident: Herr Alder hat seinen Hauptantrag zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit V 63 Stimmen

*Abs. 1 Bst. bbis – Al. 1 let. bbis**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 118 Stimmen
Für den Antrag Keller Christine 61 Stimmen

Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d

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

*Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit VI 96 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 79 Stimmen

Abs. 1 Bst. f – Al. 1 let. f

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Bst. fbis – Al. 1 let. fbis

Präsident: Der Minderheitsantrag VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

*Abs. 2 – Al. 2**Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IX 63 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit VIII 61 Stimmen

Präsident: Damit ist das Konzept der Mehrheit bereinigt. Wir stellen es dem Konzept der Minderheit II (Schlüer) und dann der Minderheit I (Föhn) gegenüber.

*Art. 33**Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit 140 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 37 Stimmen

Definitive, namentliche Abstimmung

Vote définitif, nominatif
(Ref.: 1923)

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition modifiée de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Bühlmann, Bühner, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Cumberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Freund, Friderici, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (143)

Für den Antrag der Minderheit I stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité I:

Aregger, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dettling, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hess Otto, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli (32)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bonny, Fritschi (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Béguelin, Blocher, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Dupraz, Frey Claude, Hegetschweiler, Loretan Otto, Marti Werner, Müller Erich, Pini, Raggenbass, Ruckstuhl, Simon, Spielmann, Steffen, Teuscher, Widrig, Zbinden, Ziegler (22)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

Art. 34

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 34a

Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Leuba
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 34a

Proposition de la commission
Biffer

Proposition Leuba
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 35

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 35a

Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Leuba
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 35a

Proposition de la commission
Biffer

Proposition Leuba
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 36

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Art. 37

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 38

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Art. 39

Antrag der Kommission
Mehrheit
BBI

Minderheit
(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)
Abs. 1

.... Einrichtungen schaffen, deren gesetzgeberische Ent-
scheide entsprechender kantonalen Rechtsetzungen bedür-
fen. Sie können namentlich

Abs. 2, 3
BBI

Art. 39

Proposition de la commission
Majorité
FF

Minorité

(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)
Al. 1

.... des institutions communes; les décisions d'ordre législatif
prises par ces organisations et ces institutions doivent être in-
tégrées dans les différents droits cantonaux concernés avant
de pouvoir s'appliquer. Les cantons peuvent notamment

Al. 2, 3
FF

Art. 40

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Gysin Remo (S, BS): Die Minderheit setzt sich dafür ein,
dass alle drei Ebenen, Bund, Kantone und Gemeinden, nicht
nur im Titel, wie im Nationalrat bereits vereinbart, sondern
auch in Artikel 34 angesprochen werden.

Die Dreistufigkeit unseres Staatswesens gehört zur typisch
schweizerischen Ausprägung. Es ist real existierend: Bund,
Kantone und Gemeinden teilen sich tatsächlich die öffentli-
chen Aufgaben. Denken Sie an die sozialen und gesund-
heitspolitischen Aufgaben. Wir haben Kantonsspitäler und
wir haben Gemeindespitäler. Ganz typisch ist diese Zusam-
menarbeit auch in der Drogenpolitik, in der Alterspolitik. Die
Spitex ist auf kantonaler und auf Gemeindeebene organi-
siert. Die Alterspflegeheime sind Sache der Gemeinden.
Aber auch ganz andere Bereiche wie die Raumplanung, die
Regionalplanung oder ein aktuelles Projekt, die Volkszäh-
lung, ja die Statistik überhaupt, sind ohne das Dazutun aller
drei Ebenen nicht denkbar. Es ist ein enges Zusammenspiel,
und diese enge Zusammenarbeit ist nötig und auch Realität.
Im bin ich mir nicht ganz sicher – wir haben diese Frage
schon in der Kommission diskutiert –, ob die Formulierung
«se partager les tâches» im französischen Text wirklich das
ausdrückt, was wir meinen. Wir denken an die Zusammenar-
beit, also eher an «collaborer». Das partnerschaftliche Ele-
ment steht im Vordergrund, das Zusammenwirken der ver-
schiedenen Ebenen ist angesprochen.

Zum Verhältnis der drei Ebenen zueinander ist folgendes zu
sagen: Es bleibt gewährleistet, dass die Kantone die Ge-
meindeautonomie bestimmen. Das ist in Artikel 41 festge-
legt. Andererseits ist in Absatz 3 von Artikel 34 auch klar der
Grundsatz der Subsidiarität verankert: «Der Bund beachtet
den Grundsatz der Subsidiarität.»

Es ist in Artikel 34 auch zu beachten, dass die Gemeinden
insgesamt angesprochen sind. Die Differenzierung, z. B. zwi-
schen grossen und kleinen Gemeinden, erfolgt dann in Arti-
kel 41. Hier sind also St. Martin im Bündnerland, mit 20 Ein-
wohnerinnen und Einwohnern, wie auch Zürich und Genf an-
gesprochen.

Beide Kommunalverbände – der Schweizerische Gemeinde-
verband und der Schweizerische Städteverband – können
das Anliegen der Minderheit denn auch voll unterstützen.

Der Bundesrat hat gegen die Aufnahme der Gemeinden hie
und da so argumentiert, als ob die Gemeinden in der Verfas-
sung überhaupt zum ersten Mal erwähnt würden. Doch sind
die Gemeinden auch in der heutigen Verfassung mehrfach
explizit angesprochen. Ich erinnere an Artikel 41bis, wo Bun-
des- sowie Kantons- und Gemeindesteuern angesprochen
sind. Auch in Artikel 41ter und in Artikel 110 sind die Gemein-
den angesprochen.

Die Bundesverfassung geht auch sonst auf vergleichbare
Besonderheiten ein. Sie erwähnt zum Beispiel die Alpen oder
die Berggebiete oder die Moorlandschaften. Warum sollen
also in Artikel 34 die Gemeinden nicht genannt werden?

Eine Bemerkung an die Kantone: Es ist heute sehr viel Bewe-
gung zwischen den Gemeinden zu beobachten – genauso
wie zwischen Bund und Kantonen und selbstverständlich
auch zwischen Kantonen und Gemeinden. Das soll auch so
sein. Die Kantone beanspruchen zum Beispiel heute mehr
Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik, einem klassi-
schen Bundesbereich. Diese sollen sie auch bekommen.
Aber sie sollen dann nicht so tun, als müsse die übrige
Schweiz völlig starr bleiben. Wenn die Gemeinden hier für

sich auch eine stärkere Betonung verlangen, entspricht das eigentlich dem Verhalten, das die Kantone selbst zeigen. Ich bitte Sie: Erwähnen Sie in Artikel 34 alle drei Ebenen, inklusive der Gemeinden.

Leuba Jean-François (L, VD): Comme j'en ai pris l'habitude, je vous propose, à ces articles, d'adhérer aux décisions du Conseil des Etats.

Il m'apparaît qu'il s'agit d'abord d'une question de systématique. Si vous relisez la solution décidée par le Conseil des Etats, vous constatez que, du point de vue de la systématique, elle est supérieure au projet du Conseil fédéral.

On a trois articles: 34a, 35 et 35a. L'article 34a traite des tâches de la Confédération; l'article 35 de celles des cantons; l'article 35a des principes de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Ce sont ceux-là qui m'intéressent. La présentation est tout à fait claire et absolument compréhensible du point de vue formel. Cette disposition est meilleure que celle du projet du Conseil fédéral auquel la commission s'est ralliée.

Ensuite, vous constatez que le style utilisé par le Conseil des Etats est aussi beaucoup plus clair et beaucoup plus simple. Article 34a alinéa 1er: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la constitution.» Alinéa 2: «Elle n'assume que les tâches qui réclament une réglementation uniforme.» Je crois qu'on a vraiment tout dit avec ces deux phrases.

A l'article 35, le Conseil des Etats dit: «Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences.» A l'article 35a, il explique comment ils collaborent entre eux; à l'article 36, comment ils participent aux processus de décision au niveau fédéral. Il y a donc là véritablement une systématique qui nous paraît très supérieure à la systématique du projet du Conseil fédéral, qui commençait par parler de la collaboration puis, ensuite, disait ce qu'étaient les cantons. C'est véritablement beaucoup moins clair.

En ce qui concerne l'article 37, la formulation du Conseil des Etats à l'alinéa 1er me paraît aussi supérieure: «Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la constitution et à la loi.» Le Conseil fédéral avait ajouté une phrase: «Ils n'y sont contraints que si la constitution ou la loi les y obligent.» Si vous reprenez le message, vous voyez que c'est pour répondre à une crainte des cantons qui avaient peur que, par des ordonnances ou par des décisions du Conseil fédéral, on puisse les obliger à exécuter telle ou telle tâche supplémentaire, bien sûr toujours à leurs frais. A mon sens, la formulation du Conseil des Etats exclut ce risque puisqu'elle dit: «.... conformément à la constitution et à la loi». La loi ici est comprise au sens formel du texte; il faut donc une loi au sens formel pour que les cantons soient obligés d'appliquer le droit fédéral. Cela me paraît juste, c'est voulu par le Conseil fédéral, c'est repris dans un style plus bref et plus clair par le Conseil des Etats.

En conséquence, je vous prie d'abord de suivre la présentation du Conseil des Etats, section 1a, section 2a, puis, à l'article 37, très précisément, de reprendre aussi le texte du Conseil des Etats tel qu'il figure sur le dépliant.

von Allmen Hansueli (S, BE): Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit Gysin Remo zu Artikel 34 zuzustimmen. Dieser Artikel – wie dann auch Artikel 41 – ist für Gemeinden und Städte von entscheidender Bedeutung.

In meiner Eigenschaft als Präsident der parlamentarischen Gruppe «Kommunalpolitik» und als Stadtpräsident habe ich am 19. September 1996 die Motion «Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat» (96.3414) eingereicht. Die Mehrheit dieses Rates – 115 Kolleginnen und Kollegen – hat damals den Vorstoss unterzeichnet und erinnert sich hoffentlich noch daran. Ich darf schon jetzt feststellen, dass wesentliche Punkte dieser Motion von der Mehrheit der Verfassungskommission übernommen wurden, und möchte den Mitgliedern der Kommission unseres Rates dafür danken. Was aber noch fehlt, ist eine Bestimmung, welche die Partnerschaft

von Bund, Kantonen und Gemeinden in unserem dreistufigen Staat zum Ausdruck bringt.

Die bundesstaatliche Zusammenarbeit hat sich, das wissen Sie alle, derart entwickelt, dass die Gemeinden als Bestandteil unseres föderalistischen Staates beim Vollzug von Bundesmassnahmen nicht mehr wegzudenken sind. Heute erfordern auch rein praktische Probleme in verschiedenen Bereichen wie Ausländerpolitik, Asylpolitik, Verkehr, Drogen, Raumplanung, usw. eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dies hat letztlich auch 1700 Exekutiven von Städten und Gemeinden dazu bewogen, in einer Eingabe an die eidgenössischen Räte zu verlangen, dass die neue Verfassung die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Ausdruck bringe.

Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu Artikel 34 Absatz 1 zuzustimmen. Damit anerkennen Sie in der Verfassung die Partnerschaft von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine Gefahr der Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie besteht nicht, da diese in Artikel 41 Absatz 1 ausdrücklich festgehalten wird.

Engelberger Edi (R, NW): Bereits beim Eintreten habe ich auf die besondere und wertvolle Mitwirkung der Kantone hingewiesen, die mit Schwergewicht am 3. Titel «Bund und Kantone» mitgearbeitet haben. Schon im Vorfeld haben diese Gespräche zwischen der Verwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen stattgefunden, und sie wurden dann in der Subkommission 3 und auch in der ständerätlichen Kommission intensiv fortgeführt. Denn Zielsetzung musste es sein, dieses Kapitel im Einverständnis mit den Kantonen und ihren Vertretern auszugestalten. Wegweisend für uns war auch, dass wir einen modernen, gelebten Föderalismus zum Ausdruck bringen können und dass insbesondere das kooperative Verhältnis und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Sinne der Subsidiarität und Solidarität zum Ausdruck kommt.

In dieser Art wurde dann in der FDP-Fraktion auch sehr engagiert diskutiert; es wurden die beiden Varianten der nationalrätlichen und der ständerätlichen Kommission besprochen. Nachdem die Kantone klar signalisiert haben, dass sie der Systematik der ständerätlichen Kommission zustimmen können, kann die FDP-Fraktion dem Antrag Leuba zustimmen. Die Fassung des Ständerates enthält eine Systematik, die durch Klarheit und Übersichtlichkeit besticht und im Abschnitt 1a die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen Bund und Kantone klar festhält, und zwar einerseits in Artikel 34a Absatz 1 und andererseits in Artikel 35. Ebenso erhält in Abschnitt 2a, in Artikel 35a ff., das Zusammenwirken von Bund und Kantonen ganz klare Grundsätze. Ebenso kommt der Idee der Subsidiarität in Artikel 34a Absatz 2 und der Idee der Solidarität in Artikel 35a eine grosse Bedeutung zu.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der positiven Mitwirkung der Kantone stimmt die FDP-Fraktion der Fassung des Ständerates zu. Das gleiche gilt auch für Artikel 37 (Antrag Leuba), wo in Absatz 3 die ausreichenden Finanzquellen und ein angemessener Finanzausgleich für die Kantone formuliert werden. Im weiteren sagen wir ja zu den Artikeln 38 bis 40 in der Fassung der Kommission bzw. der Mehrheit. In Artikel 34 lehnen wir den Antrag der Minderheit Gysin Remo ab.

Abschliessend beantrage ich Ihnen, den Anträgen Leuba und bei den Artikeln 38 bis 40 der Kommission bzw. der Mehrheit zuzustimmen und damit keine zusätzlichen und unnötigen Differenzen zum Ständerat zu schaffen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird im Prinzip überall der Mehrheit zustimmen, mit Ausnahme von Artikel 39.

Bei Artikel 39 beantragt die Minderheit Zbinden, dass die verschiedenen Ebenen, die es in der Zwischenzeit gegeben hat, legitimiert werden. Es ist störend, dass es in unserem Land Behörden gibt, die für die Bevölkerung direkt wirksame Beschlüsse fassen, ohne dass sie eine demokratische Legitimation haben. Wenn Finanzdirektorenkonferenz, Erzie-

hungsdirektorenkonferenz, Sanitätsdirektorenkonferenz in Aktion treten, dann hat das direkt Wirkungen für die Bevölkerung. Aber diese Institutionen sind niemandem direkt rechenschaftspflichtig. Sie ernennen sich selber, einzelne Personen haben vielleicht in ihrem Parlament eine Nominierung erfahren, aber die Nominierung erfolgte nicht als Ganzes; sie ist auch bei den Behörden auf den unteren Stufen nicht immer gegeben. Es braucht eine klare Delegation von unten nach oben, und die fehlt hier. Der Artikel 39 gibt ein wenig Gegensteuer, und das scheint uns sinnvoll, denn es ist ja absehbar, dass in Zukunft diese Institutionen vermehrt Bedeutung bekommen. Deshalb müssen wir auch die rechtliche Absicherung demokratisch vollziehen, diesen Schritt legitimieren.

Berberat Didier (S, NE): A notre sens, la version adoptée par le Conseil des Etats, en ce qui concerne l'article 34 du projet de constitution, n'est pas du tout satisfaisante. En effet, si l'on veut parler de partenariat et de partage des tâches, il nous semble indispensable de citer les communes à côté de la Confédération et des cantons. Relevons que les communes sont de loin antérieures, et existent depuis bien plus longtemps que les cantons et la Confédération, et représentent toujours la cellule de base de notre vie politique. Rappelons également que les associations de communes – cela a déjà été fait d'ailleurs –, que ce soit l'Association des communes suisses ou l'Union des villes suisses, ont demandé que la nouvelle constitution mentionne ce principe de coopération entre les trois niveaux fédératifs, et que l'on inscrive dans notre loi fondamentale que les communes sont aussi partenaires dans l'accomplissement des tâches publiques. On doit aussi se souvenir que l'an passé, plus de 1700 exécutifs de villes et de communes, qui représentent plus de la moitié de la population suisse, ont adressé une pétition aux Chambres fédérales afin que ce principe de coopération entre les trois niveaux étatiques soit inscrit dans notre future constitution. C'est la raison pour laquelle je vous demande de soutenir la proposition de minorité Gysin Remo, qui a l'avantage de combler une lacune. Il faut bien être conscient du fait que, de nos jours, nombre de domaines relèvent simultanément de la compétence de nos trois niveaux d'organisation politique: pensons notamment à la politique de la drogue, à l'aménagement du territoire, aux transports publics ou à l'asile. Vu cette interpénétration, il est donc indispensable de prévoir dans notre constitution ce principe de coopération et de partenariat. Cela a déjà été rappelé, mais j'insiste sur le fait qu'en acceptant la proposition de minorité, vous irez dans le sens de la motion von Allmen qui concernait la collaboration fédéraliste au sein de l'Etat fédéral (96.3414), que nous avons été 115 dans cette salle à cosigner en 1996.

Concluons en disant qu'un article constitutionnel dans ce domaine est absolument nécessaire, mais pas suffisant. En effet, il faut aussi que les esprits changent, et que la Confédération et les cantons aient la volonté, lorsqu'ils agissent, de tenir compte des communes et des villes.

Banga Boris (S, SO): Angesichts der Präsenz im Saal muss ich fast davon ausgehen, dass unsere Kolleginnen und Kollegen nicht in Gemeinden, sondern in Kantonen wohnen. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Gysin Remo und möchte auch gleich meine Interessenbindung offenlegen. Ich bin Stadtpräsident von Grenchen und damit auch Repräsentant sowohl im Schweizerischen Städteverband als auch im Schweizerischen Gemeindeverband. Ebenso habe ich zusammen mit Ihnen, mit 115 Kolleginnen und Kollegen, am 19. September 1996 die Motion von Allmen, die eine föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat verlangt, unterzeichnet. Und last, but not least: Auch die Exekutive, der ich angehöre, hat die Petition für einen entsprechenden Verfassungsartikel unterzeichnet. Ich erinnere daran: Es waren insgesamt 1700 von 3000 Exekutiven.

Worum geht es?

1. Wir wollen die Nachführung des gelebten Verfassungsrechtes. Unser Staat besteht aus Bund, Kantonen und Gemeinden. Statt vieler Beispiele aus der Verfassung möchte ich bloss ein Zitat aus der gestrigen Stellungnahme des Bun-

desrates zum Bericht der GPK des Ständerates zum Vollzug der Bundespolitiken anführen: Der Bundesrat schreibt auf Seite 1: «Eine erhöhte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung der Bundespolitik allein kann einen verbesserten Vollzug nicht in allen Fällen ermöglichen. In bestimmten Bereichen ist ein wirksamer Vollzug nämlich insbesondere von der Beteiligung der Städte und Gemeinden abhängig. Diese tragen zu einem wesentlichen Teil zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben bei. Dem angemessenen Einbezug vor allem der Agglomerationen bei der Erarbeitung und beim Vollzug der sie betreffenden Politiken kommt in Zukunft besondere Bedeutung zu.» Ich warte auf die Akrobatik des Bundesrates, wenn er die gegenteilige Meinung vertritt.

2. Mit dem Antrag der Minderheit wird die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht nur ermöglicht, sondern verbessert. Stichworte seien hier die Ausländerpolitik, das Verkehrswesen, die Raumplanung, die Drogenpolitik und vieles mehr.

3. Es ist und bleibt eine Tatsache, dass dieser Minderheitsantrag allen Unkenrufen zum Trotz den Gesetzesvollzug über die Kantone und auch das besondere Verhältnis zwischen Bund und Kantonen respektiert.

4. Dass es sich hier um eine Nachführung handelt, kann ehrlicherweise nicht bestritten werden. Es wäre absolut eine Fiktion zu behaupten, dass die Gemeinden mit dem Bund nichts zu tun hätten. Das kann ich Ihnen aus langjähriger Erfahrung selber bestätigen. Die Gemeinden sind mit dem Bund als Teile der föderalistischen Gesamtordnung indirekt und direkt auf vielfältige Art und Weise verbunden.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützt.

Leuba Jean-François (L, VD): Personne ne conteste que les communes sont évidemment une partie importante de nos institutions, mais elles sont représentées au niveau fédéral par les cantons. Ce ne sont tout de même pas les communes qui ont décidé de constituer la Confédération, ce sont les cantons qui se sont unis pour la créer.

La proposition de minorité Gysin Remo à l'article 34 aurait pour effet de noyer les cantons ou de les prendre entre l'enclume et le marteau, l'enclume de la Confédération et le marteau des communes. Les cantons seraient ainsi réduits à la portion congrue entre ces deux pouvoirs.

M. Banga nous a expliqué qu'il se demandait si nos collègues absents étaient des citoyens des cantons et pas des citoyens des communes: je lui demanderai s'il connaît beaucoup de communes qui ne sont pas incorporées dans un canton dans notre Confédération! Toutes les communes font partie d'un canton et sont représentées par les cantons. Ça ne signifie pas que, lorsqu'on légifère sur le plan fédéral, on ne doit pas tenir compte des besoins des communes. Certaines communes, et notamment les villes, ont des besoins spécifiques qu'il faut reconnaître clairement, mais que les habitants de ces villes, qui sont aussi sans doute conseillers nationaux, sont en mesure de représenter ici.

Je crois qu'il faut se répartir les tâches. Tenir compte des spécificités des communes et des villes, cela me paraît tout à fait important. Mais, si l'on ne veut pas noyer les cantons dans le dialogue avec la Confédération, il appartient aux cantons de déterminer quelles sont les tâches que les communes accomplissent à l'intérieur du canton. Si l'on reprend le texte de la proposition de minorité, on pourrait imaginer que la Confédération impose aux cantons de faire accomplir certaines tâches par des communes. C'est véritablement inacceptable. Si le canton entend les accomplir lui-même, ou, au contraire – la question ne se pose peut-être pas dans le canton de Bâle-Ville, c'est un autre problème –, c'est le canton qui détermine à quel niveau il entend voir s'accomplir les tâches, s'il délègue certaines tâches aux communes ou s'il les accomplit lui-même. Il y a aujourd'hui tout un mouvement qui se repose la question de savoir comment doivent se répartir les compétences entre canton et communes. C'est une importante question, mais ce n'est pas à la Confédération de la régler.

En ce qui concerne la proposition de minorité Zbinden à l'article 39, son auteur ne l'a pas encore développée. Mais nous avons entendu l'argumentation de M. Zwygart, et je dois dire que je n'arrive pas à la comprendre. M. Zwygart a dit, de manière peut-être un peu abrupte, que les chefs des départements, les conseillers d'Etat, n'avaient pas de légitimation démocratique. A ma connaissance, il n'y a pas en Suisse de conseiller d'Etat qui ne soit pas élu, en général au premier degré d'ailleurs, parfois au second. Tous les conseillers d'Etat sont élus, et à ce titre ils ont une légitimation. Ensuite, les conseillers d'Etat siègent en conférence. Alors, de deux choses l'une: ou bien, dans ces conférences, ils établissent un concordat intercantonal, lequel doit naturellement être ratifié par chaque canton selon les formes prévues par la législation cantonale. Nous savons, et vous savez tous qui avez siégé dans des Grands Conseils, que les Grands Conseils sont appelés à ratifier un certain nombre de concordats intercantonaux. La légitimité démocratique est ici parfaitement remplie.

Ou bien il s'agit d'accords administratifs, c'est-à-dire de décisions qui auraient pu être prises dans le canton au niveau du Conseil d'Etat. Le chef du département, selon le système collégial suisse, est responsable devant son Conseil d'Etat et ne peut pas prendre des décisions contraires à ce que souhaite son Conseil d'Etat. Par conséquent, la légitimité démocratique est respectée à tous les niveaux. L'adjonction proposée par la minorité Zbinden à l'article 39 alinéa 1er repose sur une idée juste – il faut la légitimité démocratique –, mais cette dernière est parfaitement réalisée dans le système actuel. Il n'est pas nécessaire de poser dans ce projet de constitution une règle qui est vraiment une règle de procédure, et pas de niveau constitutionnel.

Vogel Daniel (R, NE): Au-delà peut-être des questions juridiques, c'est vrai qu'il faut constater que les relations entre la Confédération et les villes sont bien réelles dans de nombreux domaines.

Dans de nombreux domaines, les cantons font office de courroie de transmission uniquement. Pour ne parler que de la nouvelle péréquation financière que les cantons discutent avec la Confédération, dans pas mal de ces derniers les résultats de la nouvelle péréquation financière seront transmis aux villes sans autre forme de procès, comme aux communes également. En matière de politique de la drogue, il y a là aussi, on l'a relevé, une certaine sensibilité dont il faut tenir compte.

En mentionnant le rôle des villes dans notre droit fondamental, il ne s'agit pas simplement de constater une réalité qui trouverait un ancrage dans la constitution. Il faut que ce soit plus qu'une mise à jour. Il faut que ce qui se fait actuellement, c'est-à-dire des relations quelquefois unilatérales, devienne une véritable collaboration. Je m'empresse de préciser qu'il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits. En tant que membre de l'exécutif d'une ville moyenne – la troisième de Suisse romande – chaque fois que j'ai souhaité m'adresser à la Confédération, j'ai toujours été bien reçu, mais les premiers moments de la discussion ont toujours été consacrés à trouver les raisons qu'il peut y avoir pour que la Confédération entende les représentants d'une ville.

Il n'y a rien dans les dispositions fondamentales bien sûr, légales et réglementaires qui disent quelque part que les représentants d'une ville ont le droit d'être entendus dans un office. C'est dans cet état d'esprit que, quelquefois, les relations sont conduites et c'est malsain. C'est à ce titre-là qu'il faut renforcer le rôle des villes, mais de toutes les villes, Monsieur le Conseiller fédéral!, pas seulement des cinq ou six plus grandes villes qui ont peut-être déjà un certain crédit et une audience. J'aimerais vous entendre dire quelles seraient les villes appelées à être reconnues comme interlocutrices de la Confédération dans la mesure où nous modifierons notre droit fondamental, je l'espère.

Si, au siècle passé, il n'y avait que quelques pour cent d'habitants de notre pays qui habitaient les villes, au prochain siècle plus d'un habitant sur deux sera un citadin. C'est une force nouvelle avec laquelle il faut compter, qui ne doit pas

combattre les cantons, mais qui doit trouver sa place dans notre charte fondamentale.

Zbinden Hans (S, AG): Ganz dem Alphabet entsprechend möchte ich zuletzt noch meinen Minderheitsantrag begründen. Einige Argumente sind allerdings schon von Vorrednern erwähnt worden.

Was ist für mich die zentrale Botschaft, die ich an Sie richte? Bei der Revision der Bundesverfassung, der Nachführung – zum Teil auch mit Erneuerungen – geht es sehr oft auch darum, wie die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Institutionen verändert werden, oder wie Kräfteverhältnisse, die jetzt schon bestehen, weiter aufrechterhalten werden. In diesem Zusammenhang möchte ich an Ihre eigenen, ureigenen parlamentarischen Interessen appellieren. Es geht auch darum, dass wir uns als Nationalrat in diesem politischen Kräftefeld sehen und mögliche Entwicklungen und Verschiebungen beeinflussen.

Wenn ich die Genese dieser Reform betrachte, muss ich sagen: Der grösste Druck auf die Verwaltung und auf Herrn Bundesrat Koller kam ganz eindeutig von seiten der Kantone. Die Kantone haben sich in den letzten Jahren massiv besser organisiert. Sie arbeiten systematischer zusammen und bündeln ihre Kräfte, um gegenüber dem Bund mehr Durchschlagskraft zu entwickeln. Ich würde es allerdings bevorzugen, wenn die Kantone einen Teil ihrer Kräfte dazu verwenden würden, um horizontale, kooperative Lösungen anzustreben. Aber im Bereich des kooperativen Föderalismus läuft momentan nichts oder fast nichts, weil ein grosser, ökonomischer Standortwettbewerb zwischen den Kantonen eingesetzt hat und sich die Kantone wechselseitig immer mehr als Rivalen betrachten.

Was versuchen die Kantonsregierungen, die in letzter Zeit in verschiedenen Bereichen aktiv geworden sind? Ich will das an einem Beispiel zeigen. Bereich Aussenpolitik: Demnächst werden wir die Vorlage über die verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik behandeln. Seit Jahren versuchen wir von Parlamentsseite, mehr Gewicht in der Mitgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik zu bekommen. Wir haben wohl konsultative Rechte bekommen, aber letztlich ist die Aussenpolitik klar eine Domäne der Exekutive. Jetzt sollten wir im Sinne einer Selbstbescheidung demnächst ein Gesetz verabschieden, das eigentlich unsere bescheidenen Einflussmöglichkeiten noch konkurrenziert.

Mir geht es in diesem Antrag vor allem um die sogenannten mediären Organisationen, die Organisationen zwischen den Kantonen und dem Bund, also Erziehungsdirektorenkonferenz, Sanitätsdirektorenkonferenz usw. Die haben mit den Jahren, mit den Jahrzehnten schleichend eine mittlere politische Ebene eingerichtet. Diese Ebene wird zu wenig demokratisch kontrolliert. Ich will im Prinzip diese Verfassungsrevision dazu benutzen, diesen Zustand, den wir schon haben, einmal explizit in der Verfassung zu verankern. Die Verwaltung hat sich mit der Begründung dagegen verwahrt, man wolle diese Passage im Rahmen des Finanzausgleiches stipulieren und nicht hier jetzt in der Verfassung. Dieses Vorgehen finde ich einfach nicht in Ordnung!

Zum Schluss: Kollege Banga hat vorhin kurz eine Passage zitiert. Wer von Ihnen heute morgen bereits das grosse Glück hatte, in eine Zeitung schauen zu können, der hat vielleicht in der «NZZ» einen kleinen Artikel rechts unten am Rand von Seite 13 beachtet. Dort heisst es lapidar, der Dialog des Bundesrates mit den Kantonen müsse im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vertieft werden. Auch wollen die Kantone jetzt noch spezielle Vernehmlassungsrechte bekommen: Sie müssen im Nachgang, wenn die Vernehmlassungen vorbei sind und wenn es grosse Abweichungen gibt, nochmals konsultiert werden. Der letzte Punkt ist für Sie eigentlich der interessanteste: Wenn das Parlament Gesetzentwürfe überraschend und nicht im Sinne der Vernehmlassungen ändert, muss der Bundesrat den Kantonen diese Unterschiede nochmals erklären. Ich finde, in unserem heutigen Kräfteverhältnis geht das nicht.

Ich möchte Sie zum Schluss nochmals bitten – ich will nicht populistisch sein –: Lassen Sie sich von den wiedererstark-

ten Kantonsregierungen, die notabene immer mehr auch Pauschalvernehmlassungen für alle Kantone machen, den kleinen Teil des politischen Kuchens, den wir haben, nicht auch noch still und leise vom Tische ziehen!

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Nous abordons ici les diverses dimensions du fédéralisme helvétique: la souveraineté des cantons, qui est d'ailleurs déjà définie à l'article 3, la répartition des tâches entre les divers niveaux, le partenariat entre les cantons et la Confédération, la participation des cantons, la mise en oeuvre du droit fédéral, ou encore les trois étages de notre hiérarchie, de notre structure fédérale. Je me prononcerai surtout sur les quatre propositions de minorité ou individuelles sur lesquelles vous aurez à décider d'ici quelques instants.

Tout d'abord à l'article 34, la minorité Gysin Remo vous propose de mentionner les communes. La commission a trouvé, ou vous proposera, une solution pour revaloriser la position des communes. Mais cela se fera à l'article 41 où, en divergence très nette par rapport au Conseil des Etats, il sera fait mention spécifiquement ou expressément de l'autonomie communale. L'article 41 spécifiera encore d'autres aspects de la situation des communes et mentionnera aussi les villes et les agglomérations urbaines ainsi que leur situation particulière. La majorité de la commission estime que, par ce biais-là, la position des communes est suffisamment mise en évidence et qu'il n'est pas nécessaire de revenir avec les mêmes soucis à d'autres endroits, et d'une manière non appropriée. Car si vous lisez l'article 34 selon la minorité Gysin Remo – «La Confédération, les cantons et les communes se partagent les tâches» –, vous avez le sentiment que les trois partenaires sont de qualité égale et de compétence égale, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Par conséquent, la commission vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

M. Leuba a deux propositions: l'une concernant l'ordre des articles, et l'autre concernant le libellé de l'article 37, même si dans la proposition qui touche l'ordre des articles, il reprend pour les articles 34a et 35a aussi les décisions du Conseil des Etats. Il se fait l'ardent défenseur des décisions du Conseil des Etats, et se prépare peut-être déjà pour les prochaines élections à ce niveau! Cela dit, concernant les articles 34a et 35a, il faut souligner que les décisions à prendre par le Conseil des Etats étaient connues de la commission du Conseil national au moment où elle a délibéré. M. Leuba, je crois, avait même annoncé une certaine sympathie pour ces versions, sans pour autant les reprendre à ce moment-là. On peut évidemment discuter de l'opportunité de l'une ou de l'autre des solutions: on peut dire que la commission du Conseil national, en maintenant les dispositions prévues par le Conseil fédéral, donne la priorité au principe du partenariat, alors que le souci du Conseil des Etats et de sa version est plutôt de donner la priorité à la répartition des tâches. C'est une façon différente de mettre des accents, mais finalement le résultat, probablement, est le même.

Il y a par exemple, au niveau du libellé aussi, une différence puisque le Conseil des Etats voudrait renoncer au terme de «subsidiarité» en le définissant, alors que le Conseil fédéral utilise ce terme que d'aucuns n'estiment pas assez précis. Mais depuis que nous avons défini à l'article 3, d'une manière très claire, les compétences des cantons, je crois que le principe de subsidiarité peut tout à fait rester dans le vocabulaire de la constitution, sans qu'il n'y ait une quelconque ambiguïté. A l'article 37, M. Leuba souhaite également que nous nous rallions à la version du Conseil des Etats. Là encore, il s'agit surtout d'une question de formulation. M. Leuba estime que les libellés choisis par le Conseil des Etats sont plus simples ou plus efficaces peut-être. Il reste que la majorité de la commission de notre Conseil, à l'alinéa 3, après délibérations, a néanmoins développé une autre formulation qui parle notamment «des sources de financement nécessaires» par opposition aux termes «des sources de financement suffisantes» choisis par le Conseil des Etats.

Je vous prie donc, à l'article 37, de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

A l'article 39 alinéa 1er, enfin, la minorité soulève le problème de l'assise démocratique suffisante des décisions qui peuvent être prises par ce qu'elle appelle le niveau intermédiaire que peuvent constituer les conférences des directeurs cantonaux ou d'autres organes créés dans ce contexte. Il est vrai que cette formule médiane du règlement de problèmes ou de l'organisation de certaines tâches pose des difficultés, d'abord en raison de leur assise démocratique, mais surtout de leur inertie par la suite. Il est très difficile, une fois qu'un concordat a été acquis, de le modifier puisqu'il faut chaque fois obtenir l'accord des Parlements, en principe, de tous les cantons ou, en tout cas, des autorités légitimes.

Pour ce qui est de l'assise démocratique et de la légitimité, le souci de la minorité est d'éviter que des règles ne puissent entrer en force avant qu'elles ne soient entrées dans le droit ordinaire ou que ce droit créé soit suffisamment assis du point de vue démocratique. Mais cela est essentiellement et d'abord un problème qui concerne les cantons.

La majorité de la commission a estimé que ces dispositions ne devaient pas être reprises dans la constitution, soit parce qu'elles sont déjà réglées, soit parce qu'elles n'ont pas rang de dispositions constitutionnelles.

Là aussi, je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der 3. Titel des Entwurfes von 1996 ist dem Bundesstaat Schweiz gewidmet. Auf der Grundlage von Artikel 3, der das Prinzip des Föderalismus festschreibt und die Kantone als souveräne Teilstaaten bezeichnet, führt der 3. Titel im einzelnen aus, wie sich Rechtsbeziehungen und -kompetenzen zwischen Bund und Kantonen gestalten.

Dieser Teil des Nachführungspaketes ist in enger Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen entstanden. Es war den Kantonen ein grosses Anliegen, dass einerseits ihre Eigenständigkeit gestärkt werden muss und andererseits die Bundesverfassung den heutigen, modernen, kooperativen Föderalismus verfassen muss. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss sich an den tragenden Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität orientieren.

Drei allgemeine Bemerkungen:

1. Der 3. Titel wurde geändert in «Bund, Kantone und Gemeinden». Diese Änderung erachtet Ihre Kommission als notwendig, weil die in Artikel 41 den Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechtes gewährte Autonomie ausdrücklich festgehalten wird. Zudem wurde Artikel 41 noch ergänzt. Es soll durch diese Änderung aber keine neue Ebene im Bundesstaat geschaffen werden.

2. Im Einklang mit dem Bundesrat und den Vertretern der Kantonsregierungen gehen wir davon aus, dass nach dem heutigen Verständnis des Föderalismus das partnerschaftliche Zusammenwirken in den Vordergrund zu rücken ist. Anders beschloss der Ständerat, der die Kompetenzverteilung, d. h. die Aufgabenverteilung, als charakteristisches Element an den Anfang des 1. Kapitels stellt.

3. Artikel 37 Absatz 3 wurde angepasst, indem nun der Bund den Kantonen «ausreichende Finanzierungsquellen» belassen muss. Dieser Begriff verdeutlicht die Verpflichtung des Bundes, das kantonale Steuersubstrat zu schonen, damit die Kantone sowohl ihre eigenen als auch die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Dieser Entscheid wurde mit 18 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefasst.

Zu den Einzelanträgen ist zu sagen, dass der Antrag Leuba zu den Artikeln 34, 34a, 35 und 35a eine Umstellung der Artikel gemäss Beschluss des Ständerates bewirken will. Diese Umstellung entspräche nicht mehr der Meinung der Kantonsregierungen und auch nicht der Arbeit, die zusammen mit der Verwaltung des Bundes gemacht worden ist.

Ihre Kommission hat sich, in Kenntnis dieses ständerätlichen Konzeptes, für die Ihnen vorliegende Lösung entschieden.

Zu Artikel 34, Minderheit Gysin Remo: Der Minderheitsantrag will, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens teilen. Diese Formulierung sprengt den Rahmen der Nachführung bei weitem.

Das geltende Verfassungsrecht geht davon aus, dass sich Bund und Kantone ihre Aufgaben teilen. Die Minderheit Gysin Remo will nun die Gemeinden als dritten Partner einführen. Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt dies aus mindestens zwei Überlegungen ab:

1. Der Minderheitsantrag würde das schweizerische föderale System materiell ändern. Die Gemeinden würden als gleichberechtigte Partner neben die Kantone treten. Da es zudem mehr städtische Gemeinden als kleine Kantone gibt, würde das bisherige Gleichgewicht zwischen grossen und kleinen Kantonen zugunsten der grossen städtischen Gemeinden verlagert. Es ist zudem daran zu denken, dass die Kantone im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung die Gemeindeautonomie selber bestimmen. Dieser Grundsatz, der in Artikel 41 festgehalten wird, würde durch den Antrag der Minderheit aus den Angeln gehoben. Die Souveränität der Kantone wäre dann eben nicht mehr gegeben.

2. Der Minderheitsantrag ist zudem auch aus formellen Gründen abzulehnen. Er widerspricht nämlich der von uns gewählten Systematik, da Artikel 34 der Zusammenarbeit und nicht der Aufgabenteilung gewidmet ist.

Der Antrag der Minderheit Gysin Remo ist in der Kommission mit 23 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt worden. Zum Antrag Leuba zu Artikel 37: Die Kommission ist ausdrücklich dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Mit Bezug auf Absatz 3 hat die Kommission die Fassung des Ständerates ausdrücklich modifiziert. Der Unterschied liegt darin, dass der Bund nach der Fassung des Ständerates nur gerade Rücksicht nehmen muss. Diese Formulierung ist als zu schwach empfunden worden. Weiter erwähnt der Ständerat nicht, dass die Kantone auch für den Vollzug des Bundesrechtes finanziell belastet werden.

Zum Antrag der Minderheit Zbinden zu Artikel 39 Absatz 1: Grundsätzlich sind die Kantone frei, miteinander Verträge abzuschliessen oder auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Durch die vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen können in Zukunft auch neue, interkantonale Gebilde entstehen. Ihre Befugnisse richten sich aber nach kantonalem Recht. Dies will der Antrag der Minderheit Zbinden verhindern. Er will, dass dieses Demokratiedefizit – die von diesen Organisationen getroffenen Entscheidungen müssten eigentlich von den kantonalen Gesetzgebern getroffen werden – durch den Bund garantiert wird. Mit anderen Worten: Die Minderheit Zbinden will sicherstellen, dass die Kantone Beschlüsse derartiger interkantonalen Organisationen innerkantonale demokratisch legitimieren lassen müssen. Es ist anzuerkennen, dass in manchen Kantonen ein Demokratiedefizit zu orten ist. Aber: Ist es tatsächlich Aufgabe des Bundes, dies zu regeln? Zudem würde es auch den Rahmen der Nachführung bei weitem sprengen.

Die Kommission hat sich mit 19 zu 7 Stimmen bei 5 Enthaltungen gegen den Antrag Zbinden ausgesprochen.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Bundesstaatlichkeit ist neben der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit eine weitere Konstituante unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Bundesstaatlichkeit ist durch sechs Elemente gekennzeichnet, die ich Ihnen zu Beginn dieses wichtigen Kapitels kurz in Erinnerung rufen möchte:

1. Die Eigenständigkeit und die Eigenstaatlichkeit der Kantone: Diese sind nicht nur dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern mitkonstituierende Elemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach der Grundregel von Artikel 3, wonach der Bund nur dort zuständig ist, wo ihm eine Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist.

3. Der partnerschaftliche Föderalismus, der das solidarische Zusammenwirken und die gegenseitige Rücksichtnahme zwischen Bund und Kantonen beinhaltet.

4. Der partizipative Föderalismus: Die Kantone sollen auch an der Willensbildung des Bundes mitbeteiligt sein.

5. Der Vollzugsföderalismus: Der Vollzug von Bundesrecht obliegt in unserem Bundesstaat im wesentlichen den Kantonen.

6. Der dreistufige Staatsaufbau mit Bund, Kantonen und Gemeinden, wobei wie bisher für den Bund – nach Meinung des Bundesrates und selbstverständlich auch der Kantone – künftig die Kantone die primären Ansprechpartner sein sollen. Dies schliesst nicht aus, dass die Dreistufigkeit in der Verfassung transparent gemacht und auf die Bedürfnisse der Gemeinden auch in der Bundesgesetzgebung entsprechend Rücksicht genommen wird.

An diesen sechs konstitutiven Elementen wollen wir auch in der nachgeführten Verfassung festhalten. Alles, was dagegen in diesem bedeutenden Verhältnis zwischen Bund und Kantonen oder auch zwischen Kantonen und Gemeinden, soweit das bundesrechtlich relevant ist, rechtspolitische Neuerungen beinhaltet, müssen wir konzeptgemäss in die Reformpakete – beispielsweise in jenes, das zurzeit im Eidgenössischen Finanzdepartement über den neuen Finanzausgleich in Vorbereitung ist – verweisen.

Im übrigen möchte ich hier darauf hinweisen, dass diese Artikel wirklich das Produkt eines sehr intensiven Gesprächs zwischen meinem Departement und den Vertretern der Kantonsregierungen sind. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie nicht ohne Not in diesen wichtigen Kompromiss eingreifen, den wir mit den Kantonen gefunden haben.

Ich kann vor allem Herrn Zbinden darauf hinweisen, dass wir auch gegenüber den Kantonen rechtspolitische Neuerungen, die sie von uns im Rahmen dieser Verfassungsreform gewünscht hatten, ganz klar zurückwiesen. Beispielsweise haben die Kantone verlangt, dass nicht wie heute acht, sondern schon fünf Kantone das Referendumsrecht besitzen. Das haben wir als klare rechtspolitische Neuerung abgewiesen. So dann haben wir das Begehren abgewiesen, dass einheitliche Stellungnahmen der Kantone, beispielsweise in der Aussenpolitik, für den Bund verbindlich sein sollten. Auch das geht natürlich nicht an und würde die Handlungsfähigkeit des Bundes übermässig einschränken. Wir haben ebenfalls das Recht auf Überprüfung von Verordnungen auf Antrag von fünf Kantonen zurückgewiesen. Auch das wäre eine klare rechtspolitische Neuerung gewesen, und wir haben uns auch hier ganz klar an das Konzept der Nachführung gehalten.

Über den Bericht, den wir im Bundesrat am letzten Mittwoch verabschiedeten und den Sie sicher schon studiert haben, werden wir uns selbstverständlich noch ausführlich unterhalten.

Zwei Dinge muss man den Kantonen zugute halten: Einerseits verlieren sie immer mehr an Kompetenzen, und andererseits wird über die internationale Rechtsetzung immer mehr auch in originäre Kompetenzen der Kantone eingegriffen. Dass sie da natürlich einen gewissen Ausgleich suchen, ist – würde ich sagen – zumindest menschlich.

Zu den Anträgen: Die Minderheit Gysin Remo möchte die Gemeinden schon hier einbeziehen, möchte also den dreistufigen Staatsaufbau noch deutlicher zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat und die Kommissionen möchten das erst in Artikel 41 tun, und zwar einfach deshalb, weil die kommunale Stufe eben nur soweit eigenständig ist, als es das kantonale Recht vorsieht. Ich glaube, über diese Frage dürfen wir keine Zweifel aufkommen lassen: Es ist das kantonale Recht, das bestimmt, wieweit die Gemeindeautonomie geht und wie die Gemeindeorganisation aussieht. Sie wissen, dass man in den Kantonen ganz unterschiedliche rechtliche Ordnungen der Gemeinden findet – ich verweise z. B. auf den Stadtkanton Basel, auf meinen kleinen Kanton Appenzell Innerrhoden oder auch auf die grossen Kantone wie Bern oder die Waadt –, es gibt ganz unterschiedliche Regelungen in den Kantonen, und da möchten natürlich die Kantone diejenigen sein, die über die Organisation und die Stellung der Gemeinden in den Kantonen entscheiden.

Das ist der Grund, weshalb ich diesen Minderheitsantrag zur Ablehnung empfehle. Dagegen möchte ich durchaus mit Ihnen vorsehen, dass in Artikel 41 die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden und vor allem der Agglomerationen berücksichtigt werden.

Herr Leuba hat einen Antrag gestellt, der Nationalrat solle die Systematik des Ständerates übernehmen. Ich glaube, jede der beiden Lösungen hat ihre Vor- und Nachteile. Beispiels-

weise hängen die Kantone natürlich sehr am Prinzip der Subsidiarität, das in der bundesrätlichen und nationalrätlichen Fassung enthalten ist. Demgegenüber findet man das in der ständerätlichen Fassung nicht mehr. Auch ist in dieser Fassung das Wörtchen «nur» doch etwas restriktiv. Auf der anderen Seite glaube ich nicht, dass es grundlegende Unterschiede sind. Wenn Sie also der Meinung sind, Sie könnten damit den Abschluss der Debatte über die nachgeführte Verfassung beschleunigen, dann hätte ich keine grundsätzliche Opposition anzumelden!

Zum Minderheitsantrag Zbinden zu Artikel 39: Herr Zbinden sieht bei den interkantonalen Organisationen ein Demokratiedefizit. Er möchte, dass die kantonalen Parlamente in den wichtigen Fragen nicht übergangen werden können; Absatz 1 soll also mit einer Ergänzung versehen werden, die eine direkte Anwendung von rechtsetzenden Beschlüssen solcher Organisationen ausschliesst. Herr Zbinden, da muss ich Ihnen sagen: Ein ähnliches Demokratiedefizit gibt es bei uns auch, denn auch wir schliessen oft internationale Verträge ab, zu denen das Volk nichts zu sagen hat. Geht es nun an, von Bundesrechts wegen mehr Demokratie zu verlangen, als wir das auf Bundesebene haben? Wir möchten daher nicht unnötig in die kantonale Kompetenzordnung eingreifen.

Dagegen hab ich mir sagen lassen, dass im Rahmen des Paketes über den neuen Finanzausgleich diesbezüglich eine andere Lösung vorgeschlagen wird: Interkantonale Institutionen sollen nur dann rechtsetzend tätig werden können, wenn sie die notwendige Ermächtigung dafür durch die Kantone und damit auch durch demokratisch legitimierte Organe erhalten haben.

Ich möchte lieber diese Lösung abwarten, als jetzt in die Kompetenz der Kantone einzugreifen, und zudem gebe ich Ihnen – wenn auch mit etwas schlechtem Gewissen – folgendes zu bedenken: Wenn Sie die Volksrechtsreform realisiert haben, können wir den Kantonen besser und mit besserem Gewissen entsprechende Vorschriften machen.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 39 abzulehnen.

Art. 34

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	59 Stimmen

Art. 34, 34a, 35, 35a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	82 Stimmen
Für den Antrag Leuba	62 Stimmen

Art. 36

Angenommen – Adopté

Art. 37

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag Leuba	60 Stimmen

Art. 38

Angenommen – Adopté

Art. 39

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Art. 40

Angenommen – Adopté

Art. 41

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Engelberger

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Engelberger

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Schluer Ulrich (V, ZH): Der Antrag der Minderheit betrifft Absatz 3 von Artikel 41, in dem gefordert wird, dass auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen sei. Im Namen der Minderheit und im Namen der einstimmigen SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Streichung dieses Absatzes 3.

Es geht in diesem Absatz 3 nicht um Rücksichtnahme, sondern um Subventionen, um nichts anderes als um Subventionen! Es geht darum, hier einen neuen, von den Kantonen nicht mehr beeinflussbaren Subventionskanal direkt aus der Bundeskasse an die Agglomerationen zu öffnen. Wir stehen unter dem Eindruck, dass kürzlich am runden Tisch Kompromisse beschlossen worden sind, wobei selbst in diesem Haus Beschlossenes auf Eis gelegt oder allenfalls gar wieder rückgängig gemacht worden ist. Dies mit dem Hinweis, dass jetzt nicht die Zeit sei, Neues und schon gar nicht Entlastungen der Steuerzahler zu beschliessen. Und jetzt werden wir hier mit einem Artikel konfrontiert, der nichts anderes will, als neue, zusätzliche Geldflüsse aus der Bundeskasse in massivem Ausmass direkt den Städten zukommen lassen.

Wir anerkennen nun einmal in diesem Land das Prinzip, dass eine Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsgebietes, das durch Gemeinde- oder ihre Kantons Grenzen bestimmt wird, vollumfänglich verantwortlich ist, auch finanziell verantwortlich ist. Wir bekennen uns dazu, dass diejenigen, die beispielsweise durch ihre natürlichen Gegebenheiten benachteiligt sind, Hilfe bekommen, auch finanzielle Hilfe.

Wir bekunden aber ausgesprochen Mühe, die sogenannten Zentrumslasten, auf welche sich die Forderer der neuen Subvention berufen, als Naturereignis anzuerkennen. Die Tatsache, dass aus den Städten gute Steuerzahler vertrieben werden, ist kein Naturereignis, sondern Ausfluss politischen Willens oder politischen Versagens. Die Tatsache, dass sich die Städte zu Anziehungspunkten für Sozialfälle machen, ist eine Folge politischer Entscheide, kein Naturereignis. Diejenigen, die diese Entscheide fällen, versprechen sich von Sozialfällen das grössere Wählerpotential als von guten Steuerzahlern. Das ist der Hintergrund ihrer falschen Politik; und nun wollen sich die Architekten dieser falschen Politik einfach direkt bei jenen bedienen, die noch verantwortungsbewusster mit den ihnen anvertrauten Mitteln umgehen, bei jenen, die anerkennen, dass mit dem zur Verfügung stehenden Geld bei der Erfüllung anfallender Aufgaben auszukommen ist.

Zu den Zentrumslasten, deren Ausmass in der nun folgenden Diskussion des langen und breiten beschworen werden: Ich möchte immerhin daran erinnern, dass die Städte und die Agglomerationen nicht nur Zentrumslasten zu tragen haben, sondern auch von Zentrumsvorteilen zehren. Sie beherbergen in ihren Grenzen beispielsweise die besten Steuerzahler dieses Landes: Novartis und Hoffmann-La Roche in Basel, Banken und Versicherungen in Zürich. Wenn die Städte mit dem Geld, das sie von den besten Steuerzahlern dieses Landes alljährlich bekommen, nicht auskommen, dann sollen sie sich als unmündig erklären. Dann müssen eben diejenigen mit dem Geld umgehen, die damit auch wirklich umgehen können. Aber zu sagen: «Wir ziehen dieses Geld alleine ein und wollen von den anderen auch noch Geld für gewisse Bereiche, in denen wir versagen», das geht nicht.

Ich bitte Sie, sich zur Verantwortlichkeit von Behörden für das von ihnen zu verantwortende Gebiet zu bekennen und Absatz 3 zu streichen.

Engelberger Edi (R, NW): Vorerst eine Vorbemerkung: Wenn ich als Mitunterzeichner der Minderheit Schluer erscheine, so habe ich damit meinem Unmut darüber Ausdruck gegeben, dass die Bergregionen nicht berücksichtigt wurden. Jetzt habe ich diese Gelegenheit noch einmal wahrgenommen, ohne einen Seitenblick auf Subventionen, sondern wegen der Gleichschaltung verschiedener Regionen.

Ich beantrage Ihnen, in Artikel 41 die Fassung des Ständerates aufzunehmen, um im 3. Abschnitt dieses Kapitels, «Stellung der Gemeinden», klarere Voraussetzungen zu schaffen. Artikel 41 Absatz 1 lautet in der Fassung des Ständerates gemäss bundesrätlichem Entwurf: «Die Kantone bestimmen die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie.» Damit haben wir eine ganz klare Kompetenzzuweisung an die Kantone, ohne «Schnörkel» auf kantonales Recht, wie das in der Fassung der nationalrätlichen Kommission umschrieben ist. In Artikel 41 Absatz 2 wird dem Anliegen der Gemeinden mit der Formulierung «Der Bund nimmt Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden» in hohem Masse Rechnung getragen. Hervorgehoben wird weiter eine Solidarisierung mit den städtischen Agglomerationen, und schlussendlich werden im Sinne der Nachführung die Berggebiete genannt – die Berggebiete, die in der geltenden Bundesverfassung in Artikel 42ter aufgeführt sind.

Es wäre meiner Meinung nach falsch und gefährlich, ganze Regionen in der gelebten Nachführung auszuklammern und wegzulassen. Diese Fassung ist nicht etwa nur ein Kompromiss, sondern ich finde, ein politischer, vielleicht auch salomonischer Entscheid zugunsten der städtischen Agglomerationen und der Städte, die ja unter dem Begriff der Gemeinden zusammengefasst sind.

Ich stelle den Antrag, der Fassung des Ständerates zuzustimmen, weil für mein Anliegen in der nationalrätlichen Kommission nicht genügend Gehör gefunden werden konnte und wir schlussendlich auf die ständerätliche Fassung verwiesen wurden.

Ich beantrage Ihnen, meinem Antrag bzw. der ständerätlichen Fassung zuzustimmen; sie ist im Ständerat mit 31 zu 6 Stimmen zustande gekommen. Ich darf Ihnen das jetzt auch im Namen der gesamten FDP-Fraktion beantragen, die diese Fassung vollumfänglich unterstützt. Ich bin überzeugt, dass sich dafür auch in den Kantonen eine Mehrheit finden lässt.

Gysin Remo (S, BS): Ich staune immer wieder, wie aus Befürchtungen Behauptungen, wie sie Herr Schluer soeben aufgestellt hat, entstehen können.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen und beizubehalten, dass Bund und Kantone Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen zu nehmen haben. Kernstädte und regionale Zentren sind nicht mit irgendeiner Gemeinde zu vergleichen. Kleinste Gemeinden mit nur rund 25 Einwohnern, wie das erwähnte St. Martin im bündnerischen Lugnez, Fondei oder Bister im Wallis haben mit Städten wenig gemeinsam.

Zwei Drittel aller Schweizerinnen und Schweizer wohnen in städtischen Siedlungen. Es geht nicht um ein Ausspielen von gross oder klein, auch nicht um Berggebiete oder Tallandschaften, sondern darum, einen Ausgleich zu schaffen. Sie haben an anderen Orten in der Bundesverfassung bereits Moorlandschaften, Berggebiete, Alpengebiete genannt; Städte und Agglomerationen kommen hingegen bis jetzt nur in diesem neu vorgeschlagenen Artikel vor. Es geht auch nicht darum, einen Gegensatz, sondern darum, einen Ausgleich zwischen Stadt und Land zu schaffen. Dies betrachte ich als eine unserer Hauptaufgaben.

Deswegen möchte ich ganz kurz auf städtische Besonderheiten hinweisen, die zu berücksichtigen sind: Gebietskörperschaften mit besonders hoher Bevölkerungsdichte haben spezifische Probleme und auch spezifische Funktionen. Sie kennen die Problematik, wie sie Professor Frei zum Beispiel mit seinem Konzept der A-Städte umschreibt: In solchen A-Städten konzentrieren sich Armut, Arbeitslosigkeit, alte Menschen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Regionale Zentren erfordern nicht nur innerkantonale sondern auch interkantonale und zum Teil auch internationale Zusammenarbeit. Ich möchte Ihnen zwei, drei Beispiele nennen: die Verkehrsdruckscheiben, seien es nun Flughäfen oder Rheinhäfen, die Bildung mit den Universitäten, die Ausbildung mit den Universitätsspitalern, Innovationen auf dem Gebiet des Technologietransfers. All das erfordert besondere Zusammenarbeit weit über unsere Landesgrenzen hinaus. Viele na-

tionale Probleme konzentrieren sich denn auch in unseren Städten und harren hier einer Lösung.

Raumplanung, Umwelt, Verkehr habe ich genannt, Wirtschaft, Bildung und Gesundheit auch. Die Finanzprobleme, Herr Schluer, sind nicht hier anzusprechen, sondern beim Finanzausgleich in Artikel 126. Wir kommen auf Ihr Anliegen zurück und werden dort vielleicht nochmals eine ähnliche Diskussion führen.

Die aufgezählten Felder behalten Aufgaben, die im Interesse des ganzen Landes von Bedeutung sind – genauso wie auch die Landwirtschaft und der Bergtourismus. Auch der Ausdruck «Agglomeration» ist besonders zu erwähnen. Eine Agglomeration ist keine Gemeinde. Der Begriff «Gemeinde» kann deswegen eine städtische Agglomerationen nicht einschliessen. Hier geht es darum, den Bund besonders in die Pflicht zu nehmen, dass er Agglomerationen in seinem Tun berücksichtigt. Bundesrat Leuenberger hat in der ständerätlichen Debatte zu Artikel 41 festgehalten, dass der Bundesrat in der Praxis tatsächlich schon auf die Agglomerationen Rücksicht nehme, dass dies Wirklichkeit sei und dass der Pfad der Nachführung mit der Aufnahme der Agglomerationen in die Bundesverfassung deshalb nicht verlassen werde. Übrigens sind auch die Kantonsregierungen, allerdings in der Form der Fassung des Ständerates, mit der besonderen Nennung der Städte und Agglomerationen einverstanden.

Die Verfassungsrevision bietet Ausgleichs- und Gleichgewichtsmöglichkeiten, die unsere Gemeinschaft stärken können. Ich bitte alle diejenigen, die nicht in Städten und Agglomerationen wohnen, hier einen Ausgleich zu schaffen, indem sie auch diesem Teil der Schweiz in der Verfassung seinen Platz geben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit Schluer abzulehnen.

Weigelt Peter (R, SG): Die FDP-Fraktion spricht sich in Artikel 41 klar für die Fassung des Ständerates aus, da in dieser Formulierung einerseits den berechtigten Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen wird, ohne dass eine dritte Ebene in unserem Bundesstaat eingebaut wird. Andererseits wird mit dem Begriff der städtischen Agglomerationen und im Gegensatz dazu der Berggebiete das Spannungsfeld abgesteckt, innerhalb welchem sich die Aufgabenerfüllung des Bundes zu messen hat. Mit unserem Ja zur ständerätlichen Fassung sagen wir auch ja zur gelebten Verfassungswirklichkeit, welche seit jeher durch die Dreistufigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden mitgeprägt wird. Zu einer Verfassungswirklichkeit, die aber gleichzeitig auch anerkennt, dass die kommunale Stufe, die nur soweit eigenständig ist, wie es das kantonale Recht zulässt, nicht mit der kantonalen Ebene gleichgesetzt werden kann. Schliesslich teilen wir die vorgebrachten Befürchtungen nicht, dass mit der ständerätlichen Fassung die Gemeinden zwischen den Interessen von städtischen Agglomerationen und Berggebieten zerrieben würden. Vielmehr bringt die definierte Rücksichtnahme ein Zusammenwirken zum Ausdruck, welches letztlich das Wesen eines gelebten Föderalismus darstellt. In diesem Sinne beantragt Ihnen die FDP-Fraktion bei Artikel 41 Zustimmung zum Antrag Engelberger bzw. zur ständerätlichen Fassung.

von Allmen Hansueli (S, BE): Ich stelle mit Genugtuung fest, dass die Verfassungskommission unseres Rates für die Formulierung von Artikel 41 eine Lösung gefunden hat, welche sowohl den Anliegen der Kantone betreffend die Festlegung der Gemeindeautonomie in Absatz 1 wie auch den Anliegen der Gemeinden in Absatz 2 Rechnung trägt. Sie berücksichtigt aber ebenfalls, dass die Schweiz heute ein verstädtertes Land ist und die Agglomerationen – insbesondere die Städte – Probleme von zum Teil nationalem Ausmass haben.

Die ausdrückliche Erwähnung der Städte und städtischen Agglomerationen trägt der Tatsache Rechnung, dass sich unser Land in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt hat. Ob wir es nun wollen oder nicht, unser Land ist verstädtert. Die damit verbundenen Probleme – dies hat auch

der Bundesrat schon mehrmals festgehalten – müssen im Interesse des Landes vernünftigen Lösungen zugeführt werden, wobei sowohl der Bund wie auch die Kantone in diesem Zusammenhang gewisse Aufgaben wahrzunehmen haben, denken wir an die Politikbereiche wie Verkehr, Finanzen, Raumplanung, Umwelt usw.

Unser Land kann im harten internationalen Wettbewerb nur bestehen, wenn auch die städtischen Agglomerationen und die Städte als Motoren unseres Wirtschaftswachstums funktionieren. Es gilt, auch dort optimale Rahmenbedingungen zu finden, die letztlich eine Finanzierung des inneren Ausgleichs für die Berg- und Randgebiete ermöglichen. Dies ist insbesondere auch deswegen keine Benachteiligung anderer Regionen, da diese bereits ausdrücklich und mehrfach in der Verfassung genannt sind, seien dies die Berggebiete, die Alpengebiete oder die Randgebiete.

Es ist in diesem Zusammenhang übrigens interessant, dass der Ständerat die Debatte über die Erwähnung der Agglomerationen, d. h. der Ballungszentren, in der Verfassung bereits in der Januarsession geführt und mit 31 zu 8 Stimmen der Aufnahme einer entsprechenden Verfassungsbestimmung zugestimmt hat.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Minderheitsantrag Schlüer, der den Absatz 3 über Städte und Agglomerationen streichen will, abzulehnen.

Banga Boris (S, SO): Ich bitte Sie inständig, und zwar wirklich inständig, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen. Es trifft zwar zu, dass die Debatte im Ständerat zu missverständlichen Interpretationen Anlass gegeben hat.

Lassen Sie mich hier klarstellen, dass der neue Artikel 41 zunächst einmal von den Anliegen der Gemeinden als Gesamtheit ausgeht. Erst dann werden die Anliegen der städtischen Agglomerationen und Berggebiete erwähnt, die angesichts ihrer mannigfaltigen und komplexen Probleme in der neuen Verfassung explizit Erwähnung finden müssen.

Meine Herren von der rechten Seite, ob Sie das nun wollen oder nicht, Tatsache ist und bleibt, dass unser Land verstädtert ist. Die Städte leiden nicht nur unter Problemen, die im nationalen Interesse gelöst werden müssen. Die Städte sind auch die Kristallisationspunkte unseres nationalen Wirtschaftswachstums. Also haben Bund und Kantone auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.

Zum Schluss noch zwei Bemerkungen zu Herrn Schlüer:

1. Herr Schlüer, es ist eine Gaukelei und für mich unverstänlich, aus Absatz 3 eine Finanzkompetenz abzuleiten. Aber eben: Wenn man seit Jahren nur Finanz- oder Subventionspolitik gemacht hat, hat man keine andere Optik mehr.
2. Ich wehre mich gegen die Meinung, dass die Städte an ihren Problemen selber schuld sein sollen. Es ist bekannt, dass sich unsere schwächeren Mitbürgerinnen und Mitbürger in die Anonymität der Städte zurückziehen, weil sie dort nicht – wie in den kleineren Gemeinden – an den Pranger gestellt werden. Ich wünsche Ihnen in Ihrer Funktion als Gemeindepräsident, dass Sie bei den Rückführungen der Drogenabhängigen nicht allzu grosse Überraschungen erleben!

Bircher Peter (C, AG): Ich stimme in diesem Saal Herrn Schlüer nicht immer zu, aber in dieser Frage stimme ich ihm zu. Zwar geht es hier nicht, Herr Banga, um ein Links-Rechts-Schema. Es geht mir um sehr grundsätzliche Fragen. Wenn wir die Fassung des Ständerates, die offenbar von der FDP-Fraktion unterstützt wird, übernehmen und die Städte, deren Agglomerationen und auch noch das Berggebiet fördern wollen, dann können wir ebenso gut in die Verfassung hineinschreiben: Die Schweiz fördert die Schweiz.

Wie wollen Sie eine Agglomeration abgrenzen? Was ist eigentlich eine Agglomeration? Was ist eine Stadt? Wir haben historische Kleinstädte, und wir haben bekanntlich Städte, die sich anhand ihrer Einwohnerzahlen bestimmen lassen. Nach meinem Staatsverständnis kommen hier die ganze Ordnung, das ganze Subsidiaritätsprinzip, der ganze Staatsaufbau – Gemeinde, Kanton, Bund – komplett durcheinander. Es ist richtig, dass die Gemeinden in ihrer Position ge-

stärkt werden; das ist mit den Absätzen 1 und 2 der Fall und absolut in Ordnung. Aber der Absatz 3 sollte meines Erachtens in keiner Fassung – weder in derjenigen des Ständerates noch in derjenigen der nationalrätlichen Kommission – durchgehen.

Die Städte haben Probleme. Ich habe nichts dagegen, wenn man sektoriell – denken wir an die Verkehrspolitik, denken wir an bestimmte Fragen der Sozialpolitik – Massnahmen ergreift, die selbstverständlich auch auf städtische Gebiete grosse Auswirkungen haben können; denken wir an den Regionalverkehr. Ich gebe auch zu, dass die Schweiz ein Stück weit verstädtert ist. Aber wenn wir das Territorialprinzip derart durchbrechen, wenn wir in einer Zeit, in der wir im schwierigen, dunklen Finanztunnel noch nicht das kleinste Lichtlein sehen, dem Bund solche neuen Aufgaben in einem nie gekannten Ausmass aufladen – es ist ein genereller Förderungsartikel –, dann sehe ich die Staatsordnung einfach grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Stadt Basel z. B. hat Probleme in Kleinbasel, aber sie hat auch den Münsterberg, sie hat eine Universität, und sie hat Steuersubstrat. Sie hat sehr viel Kraft, sich auch selber zu helfen.

Wenn wir dieses Prinzip hier von unten nach oben derart in Frage stellen, wirft das für mich wirklich fundamentale Fragen auf, und ich sage es nochmals: Ausnahmsweise stimme ich Herrn Schlüer und dem Streichungsantrag seiner Minderheit zu.

Deiss Joseph (C, FR), rapporteur: Si, à l'article 34, la commission vous invitait à renoncer à mentionner les communes, elle vous invite ici instamment à adopter la proposition de majorité qui formule bien mieux la garantie de l'autonomie communale, puisque cette dernière l'est expressément en vertu de l'alinéa 1er, alors que dans le projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats, cet alinéa 1er laisse aux cantons la détermination de l'autonomie communale. Cela ne veut pas dire que la majorité veut placer les communes à égalité avec les cantons puisqu'elle continue dans sa phrase en disant que les limites sont fixées par le droit cantonal. Je crois qu'il s'agit là d'un compromis entre les intérêts des deux niveaux que sont les cantons et leurs communes. Il sied à notre constitution d'affirmer, même si les communes n'y ont pas, et de loin bien sûr, la place des cantons, clairement l'autonomie de cette unité qu'est la commune. Les communes ne seront d'ailleurs, même aux termes de cette formulation, pas autonomes totalement, mais uniquement dans la limite où les cantons le définiront. Mais il reste qu'une certaine autonomie ne saurait leur être discutée ou refusée par les cantons.

M. Engelberger, par sa proposition, voudrait qu'on adhère à la décision du Conseil des Etats. Pour lui, cette version est surtout sympathique par l'alinéa 2 qui mentionne aussi les régions de montagne. Il y a une autre différence entre la proposition de la majorité de la commission et la décision du Conseil des Etats, dans la mesure où nous mentionnons les villes et les agglomérations urbaines, alors que le Conseil des Etats ne parle que d'agglomérations urbaines. Pourquoi renoncer aux régions de montagne dans cet article? Pas du tout parce que l'on voudrait les oublier: le problème auquel fait allusion M. Engelberger n'est pas que celui des régions de montagne, et est réglé à mon sens à l'article 92, où il est question de politique structurelle et des régions économiquement menacées. Car il y a des régions de montagne qui sont tout à fait prospères et il y a des régions de plaine – elles sont plus rares, il est vrai – qui ont des difficultés.

Pour cette raison, nous pouvons renoncer, à l'article 41 alinéa 2, à mentionner les régions montagne puisque leurs soucis sont mieux pris en considération et leurs intérêts mieux protégés à un autre endroit de la constitution.

Pour ces raisons, je vous invite à ne pas adhérer, selon la proposition Engelberger, à la décision du Conseil des Etats, mais à adopter la proposition de la majorité de la commission. Cette dernière précise à son alinéa 3 que la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines doit être prise en considération par la Confédération.

Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 41 ist durch Ihre Kommission gegenüber der Fassung des Bundesrates geändert worden. In Absatz 1 wird explizit festgehalten, dass die Gemeindeautonomie einzig nach Massgabe des kantonalen Rechtes gewährleistet ist. Damit wird nach dem Willen Ihrer Kommission stärker betont, dass sich die Eigenständigkeit der Gemeinden aus dem kantonalen Recht und nicht aus dem Bundesrecht ableitet. Nach Absatz 2 muss der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachten. In Absatz 3 werden sodann Bund und Kantone dazu verpflichtet, auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Die Mehrheit der Kommission folgte damit dem Wunsch der Städte und Agglomerationen, ihren besonderen Zentrumsfunktionen Rechnung zu tragen, und verwarf den Minderheitsantrag Schlüer mit 21 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Es bleibt aber anzumerken, dass mit Absatz 3 in der Fassung der Mehrheit nicht die Schaffung einer besonderen staatlichen Ebene oder einer eigentlichen Kompetenzgrundlage für finanzielle Beiträge beabsichtigt ist.

Koller Arnold, Bundesrat: Schon heute leben über 70 Prozent unseres Volkes in sogenannten Agglomerationen. Das zeigt plastisch ihre Bedeutung auf. Auch die Kantone bestreiten nicht, dass gewisse Probleme – vor allem solche der städtischen Agglomerationen – nur noch in gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den städtischen Gemeinden gelöst werden können. Ich darf auf die Probleme im Verkehrs- und Umweltbereich verweisen. Ich darf Sie aber auch daran erinnern, dass beispielsweise die Schliessung der offenen Drogenszene im Letten in Zürich nur möglich gewesen ist, weil wir eine Projektorganisation aufgebaut haben, an der der Bund, die Kantone und die Stadt Zürich beteiligt gewesen sind. Wir werden bei derartigen Problemen auch in Zukunft nur weiterkommen, wenn die drei Stufen wirklich zusammenarbeiten. Im übrigen geht es nach Meinung der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates hier nicht um einen Subventionsartikel. Wir sprechen ja auch nicht von «fördern» – das ist die klassische Terminologie in Subventionsartikeln. Es geht uns wirklich darum, dass bei derart schwierigen Problemen, wie ich sie jetzt genannt habe, künftig eine adäquate Zusammenarbeit aller drei Stufen unseres Staates möglich ist. Auch die Kantone wehren sich nicht gegen eine solche Berücksichtigungsklausel. Was die Kantone begreiflicherweise nicht wollen, ist, dass der Bund direkt auf die Gemeinden durchgreift. Das will aber auch der Bundesrat nicht. Es soll sich wirklich um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit handeln. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, der ständerätlichen Fassung zuzustimmen. Die Fassung Ihrer Kommissionsmehrheit weckt bei den Kantonen Bedenken, weil sie ja auch erwähnt sind. Es geht nicht an, dass der Bund ohne Not in die Organisationsautonomie der Kantone eingreift. Deshalb ist es richtiger, wenn wir diese Berücksichtigungsklausel auf den Bund beschränken. Was die Kantone machen, ist ihnen überlassen. Das ist Ausfluss ihrer Organisationsautonomie. Ich möchte Sie also bitten, dem erweiterten Artikel zuzustimmen. Der Bundesrat würde die Fassung des Ständerates vorziehen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag Engelberger	63 Stimmen

Art. 42

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 43

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Art. 44

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Rennwald

Abs. 1

Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

Abs. 2

Die Bildung neuer Kantone und Kantonszusammenlegungen bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen.

Abs. 3

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der Bundesversammlung.

Abs. 4

Die Bundesversammlung regelt im Einzelfall das Verfahren für die Gebietsveränderung, legt die Rechte und Pflichten des Bundes und der betroffenen Kantone in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens fest.

Abs. 5

Grenzvereinbarungen können die Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

Antrag Schmied Walter

Abs. 3

.... betroffenen Kantone. Für die Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Regionen ist das absolute Mehr der Stimmberechtigten erforderlich. Gebietsveränderungen bedürfen der Genehmigung

Proposition Rennwald

Al. 1

La Confédération protège l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal.

Al. 2

La création de nouveaux cantons et les fusions de cantons requièrent l'approbation du peuple et des cantons.

Al. 3

Les modifications de territoires entre les cantons requièrent l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Al. 4

L'Assemblée fédérale règle, dans chaque cas, la procédure de modification, les droits et les devoirs de la Confédération et des cantons aux différents stades de ladite procédure.

Al. 5

Les rectifications de frontières intercantionales se font par convention entre les cantons.

Proposition Schmied Walter

Al. 3

.... et des cantons concernés. L'approbation de la population des régions concernées nécessite au moins la moitié des voix exprimables. Elles

Jutetz Erwin (S, FR): Unser Minderheitsantrag betrifft Absatz 2 von Artikel 43. Es geht darum, zwei Worte hinzuzufügen, die wichtig sind, um die Voraussetzungen des Eingreifens einer Bundestruppe zu definieren, nämlich die zwei Worte «auf Gesuch» oder auf französisch «à la demande». Bei dieser Gelegenheit möchte ich Sie bitten, den französischen Text zu korrigieren und die Übersetzung der ständerätlichen Fassung zu übernehmen. Es müsste nicht heissen, «préservé son ordre constitutionnel lui-même», sondern «préservé son ordre constitutionnel seul ou avec l'aide d'autres cantons».

Welches ist der Grund für unseren Antrag? Absatz 2 nennt als Voraussetzung für das Eingreifen einer Bundestruppe vier, zum Teil alternative, zum Teil kumulative Bedingungen. Die Ordnung in einem Kanton muss gestört oder bedroht sein, und der Kanton kann nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone Ordnung schaffen. Was uns stört, sind die Ausdrücke «gestört» und «bedroht». Diese Ausdrücke sind inter-

pretationsbedürftig, das heisst, sie sind dem Zeitgeist, den Machtverhältnissen und eventuell den Modewellen ausgesetzt. Mit der Formulierung des Bundesrates hätte der Bund vielleicht nicht gerade freie Hand für das Eingreifen, aber doch einen relativ grossen Ermessensspielraum, um zum Beispiel gegen einen missliebigen Kanton einzugreifen. Wir wollen aber keine Invasion des Bundes. Der Bund soll nicht gegen den Willen eines Kantons, das heisst gegen dessen Regierung und Parlament, eingreifen können. Nur dann, wenn der Kanton, das heisst die demokratisch legitimierten Behörden, die Ordnung als gestört oder bedroht empfinden und dies auch sagen, indem sie nämlich ein Gesuch um Hilfe stellen, soll der Bund befugt sein einzugreifen. Es geht also letztlich darum, zu sagen, wer legitimiert ist festzustellen, ob die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist: der Bund oder die Kantone? Meines Erachtens sollten die Kantone legitimiert sein.

Man wird einwenden: Ja, was ist aber, wenn zum Beispiel die ganze Regierung gefangen genommen wird oder sonst eine Katastrophe passiert? Ich würde diesen Einwand entkräften, indem ich sage: Es liegt an den Kantonen zu definieren, wer befugt ist, um Hilfe zu rufen. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass man da eine Art Kaskadenkompetenz vorsieht, indem beispielsweise in erster Linie die Regierung, dann vielleicht das Parlament und schliesslich andere Behörden diese Befugnis erhielten.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): La Constitution fédérale ne contient aucune règle concernant la création, la fusion ou la division de cantons. Si le Constituant de 1848 et de 1874 n'a rien prévu au sujet de ces modifications territoriales, c'est certainement parce qu'il n'avait pas pensé qu'il puisse s'en produire un jour. L'histoire de ces cent dernières années a cependant révélé que des problèmes de ce genre pouvaient fort bien se poser. En l'espèce, et c'est le cas le plus important, le conflit entre Berne et le Jura a montré que lorsqu'une minorité territoriale désire changer de statut politique, il n'est pas bon qu'elle dépende entièrement, pour les procédures à suivre, du canton qu'elle devrait quitter, car celui-ci est à la fois juge et partie.

C'est pour cette raison que Kurt Furgler et Joseph Voyame, les principaux auteurs du projet de 1977 de révision totale de la constitution, y avaient déjà inclus une norme sur les modifications territoriales. Le commentaire qu'ils faisaient à l'époque est toujours valable: «Un mode de procédure qui serait strictement cantonal serait fort peu satisfaisant. Le canton, qui serait en quelque sorte juge et partie, serait peu qualifié pour régler les choses et se trouverait trop mêlé à l'affaire.» Depuis vingt ans, l'idée d'un tel article sur les modifications territoriales est régulièrement revenue sur le tapis. Malheureusement, aucun projet n'a abouti, mais il faut persévérer dans la mesure où une telle norme est indispensable pour que d'éventuels conflits territoriaux soient gérés démocratiquement.

Ma proposition à l'article 44 est proche de la solution du Conseil des Etats, mais elle s'en écarte aux alinéas 3 et 4. Bien sûr, je reprends l'idée que pour les modifications du territoire d'un canton, lesquelles n'ont aucune influence sur le nombre des cantons, l'approbation de l'Assemblée fédérale serait suffisante. Mais, alors que le projet du Conseil des Etats stipule que l'accord de l'Assemblée fédérale est suffisant pour une modification territoriale à condition que les cantons intéressés et la population du territoire cédé aient donné leur accord, mon projet ne mentionne pas cette dernière précision, sans pour autant l'exclure.

J'ai prévu en effet, à l'alinéa 4, une norme plus générale qui confie à l'Assemblée fédérale le soin d'établir une procédure détaillée dans chaque cas d'espèce. Cette nuance est essentielle, et je l'ai introduite pour une raison simple. Pour prendre un exemple au hasard, imaginons que la ville de Moutier demande un jour son rattachement au canton du Jura. Si la Berne cantonale manifestait une quelconque obstruction, le projet du Conseil des Etats et de la commission ne serait alors d'aucune utilité puisqu'il ne permettrait pas de contourner ce blocage. Là, nous ne sommes pas dans la

théorie, car le 17 avril dernier, M. Mario Annoni, conseiller d'Etat du canton de Berne, a déclaré ce qui suit: «Les Prévôts vont certainement dire oui à la séparation d'avec Berne, d'autant plus facilement que ce vote ne compte pas. Le Gouvernement n'y donnera pas suite.»

En revanche mon projet, en laissant à la seule Assemblée fédérale le soin de gérer toute la procédure, permet de surmonter cet écueil, et cela est existentiel. De ce point de vue, et contrairement au texte du Conseil des Etats, ma proposition respecte aussi l'initiative que le canton du Jura a déposée à ce propos.

Ni la création du canton du Jura ni le vote fédéral de 1978 n'ont résolu définitivement la question jurassienne. Désormais, ce fait est admis tant par la Berne fédérale que par la Berne cantonale. Sinon, aurait-elle consenti à instituer la commission Widmer, puis à conclure l'accord du 25 mars 1994, et enfin à mettre en route l'Assemblée interjurassienne? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Mais il ne suffit pas de poser des questions, il faut les résoudre. Ma proposition veut y contribuer. Sa réalisation paraît d'autant plus urgente qu'en cette fin d'année, un vote consultatif sera organisé à Moutier pour savoir à quel canton les citoyens de cette cité souhaitent appartenir. Selon toute probabilité, une majorité de l'ordre de 60 pour cent se dégagera en faveur du rattachement au canton du Jura.

Dès lors, je vous en conjure, saisissons cette réforme de la Constitution fédérale pour mettre en place un mécanisme capable de résoudre ce problème, de concrétiser cette volonté populaire, un mécanisme démocratique et qui place la Confédération en position de véritable arbitre. Cette solution me paraît nettement préférable à celle qui consiste à laisser parler la poudre.

Vollmer Peter (S, BE): Ich habe zwar fast ein bisschen Hemmungen, als Berner einem Jurassier in dieser Angelegenheit eine Frage zu stellen. Ich tue es trotzdem: Glauben Sie nicht, dass es klug ist, in der Verfassungsbestimmung, die wir in dieser Angelegenheit übernehmen wollen, festzuschreiben, dass die betroffene Bevölkerung, die einen Kantonswechsel vornehmen soll, diesem Kantonswechsel in jedem Fall zustimmen muss? Ich vermisse in Ihrem Antrag diese Bestimmung des Ständerates, der klug überlegt hat. Glauben Sie nicht, dass es ein urdemokratisches Anliegen ist, dass zumindest die betroffene Bevölkerung einem solchen Wechsel zustimmen muss?

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Oui, Monsieur Vollmer, on peut effectivement se poser la question, mais je crois avoir démontré que si, par exemple, la solution du Conseil des Etats avait existé à l'époque de l'affaire de Vellerat, cela aurait évité un vote populaire à mon sens inutile dans le cas d'une commune de 70 habitants.

Nous sommes ici dans une problématique complètement différente, en ce sens qu'une cité – et c'est un cas presque unique dans le Jura bernois – ne veut plus appartenir au canton de Berne. Je pense que nous devons avoir le courage de résoudre ce problème. Quand je dis que c'est un cas unique, il me faudrait beaucoup d'heures pour expliquer le pourquoi de ce cas unique parce que j'ai écrit une thèse de 800 pages sur le sujet. Je n'ai évidemment pas le temps de vous la lire ici.

J'aimerais vous dire que cela va devenir concrètement une affaire politique. En présentant cette proposition, je prends mes responsabilités de citoyen et d'élu face à l'histoire, et j'espère, camarade Vollmer, que tu en feras de même.

Schmied Walter (V, BE): Merci à M. Rennwald pour son brillant exposé qui constitue en fait la meilleure argumentation pour ma proposition d'amendement. Mais je vous rappelle et je précise que la sienne n'a rien à voir avec la mienne. En fait, si vous avez lu le texte, je demande simplement que 50 pour cent de la population électorale s'exprime favorablement sur des questions de ce genre.

Voyez-vous, les votations concernant l'appartenance territoriale d'une commune ou d'une région sont des votations dif-

ficiles et qui laissent des traces dans les populations concernées. Ces votations n'obéissent pas seulement à des arguments rationnels; elles font appel à l'histoire, à certaines caractéristiques de la population concernée, comme par exemple la langue, la confession, et elles déclenchent de vastes mouvements dans la population concernée. Ces votations ne doivent donc avoir lieu que dans une population qui présente d'emblée une grande sympathie pour un changement. Lorsque le changement concernant l'appartenance territoriale n'est l'oeuvre que d'une minorité qui cherche à obtenir une courte majorité lors d'une votation, tous les ingrédients pour une déstabilisation profonde de la société sont réunis au cas où une votation est organisée dans de telles circonstances.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une majorité qualifiée doit être inscrite dans la constitution pour permettre un changement d'appartenance territoriale, que cela concerne une commune ou une région. La notion de majorité qualifiée n'est pas nouvelle en soi: elle est appliquée, par exemple, en cas de dissolution de société ou d'autre organe semblable. Une telle disposition obligerait tout d'abord, en cas de transfert de territoire, la ou les populations concernées à discuter, à dialoguer, à chercher des solutions consensuelles auxquelles une très grande majorité de la population puisse adhérer. Une votation, suivant un tel processus d'intégration et de conciliation, apparaît ensuite comme une sanction définitive d'un processus de maturation politique et évite ces incroyables affrontements auxquels le Jura bernois, par exemple, a été confronté, et qui laissent aujourd'hui encore non seulement des cicatrices dans la population, mais en plus pèsent sur la bonne entente confédérale.

Il y a aussi l'argument fiscal. Des événements récents ont montré qu'une commune ou une région pourraient avoir l'intention de changer de canton uniquement pour des raisons fiscales, c'est-à-dire dans l'optique de payer moins d'impôts. Et c'est précisément le cas de la commune lucernoise de Meierskappel, qui aspire à rejoindre le canton de Zoug, et il ne saurait s'agir ici que d'un exemple. Les cantons sont en fait en concurrence sur la question fiscale, et même l'harmonisation prévue au niveau fédéral ne pourra rien changer à ce fait.

On peut à juste titre craindre que des changements d'appartenance cantonale, dictés uniquement par des considérations d'ordre fiscal, c'est-à-dire par des sentiments somme toute assez égoïstes, ne portent atteinte à l'équilibre confédéral. En fait, les mieux lotis chercheront toujours à ce que ceux qui sont intéressants puissent les rejoindre. En ce sens, nous pourrions assister ainsi à un processus de concentration où les régions les plus riches se mettent ensemble démocratiquement, et les régions les plus pauvres restent démunies démocratiquement également. Afin d'éviter qu'un tel phénomène ait lieu par le biais de consultations où des majorités approximatives décident du sort d'une commune ou d'une région, il y a lieu ici d'exiger la majorité des voix exprimables, afin de ne pas laisser, dans de tels processus, seuls des arguments égoïstes prendre le dessus sur des arguments importants pour l'équilibre confédéral et la solidarité entre toutes les classes de citoyens.

Ma proposition d'amendement n'a pas du tout pour but de bloquer le processus de modification des frontières. Celui-ci peut avoir lieu s'il a lieu démocratiquement. Mon intervention est destinée à faire en sorte que ce changement démocratique ne soit pas dû au hasard, ni à cause d'une poignée de personnes qui raisonnaient d'une manière égoïste. Un tel changement doit être voulu par une large partie de la population qui exprime ainsi une majorité qualifiée en faveur d'un changement déterminant pour une région, et parfois même pour l'équilibre confédéral.

La question est d'autant plus sensible que nous introduisons aujourd'hui pour la première fois une clause de transfert de territoire dans notre constitution. En fait, cela signifie qu'à l'avenir, chaque région de la Suisse pourra se référer à cette clause pour faire valoir son droit de transfert, et que le simple fait de légiférer créera des aspirations devenues dès aujourd'hui constitutionnelles.

Qu'il me soit permis finalement de prendre à témoin le constitutionnaliste Jean-François Aubert qui, dans son «Traité de droit constitutionnel suisse», chapitre 552, page 221, évoque le sujet: «Il est évidemment possible de prévoir que la consultation locale ne sera tenue pour positive – écoutez bien! – que si elle réunit les deux tiers ou les trois quarts des suffrages exprimés, ou tout au moins la moitié des suffrages exprimables.» Et M. Aubert de continuer: «Ce sont là des questions qui relèvent moins du droit que de l'opportunité. Aussi ne nous hasardons-nous pas à leur chercher une réponse.» Quant à nous, nous ne pouvons pas, dans cette enceinte, contourner la question de cette opportunité. Or, je ne demande ni la majorité des deux tiers, ni celle des trois quarts, comme l'évoque M. Aubert. Ma proposition se veut modeste et ne demande qu'à ce que l'approbation par la population des régions concernées nécessite la moitié des voix exprimables. En fait, il en va du consensus bien helvétique. Aussi, je vous remercie pour votre compréhension et pour votre soutien.

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

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55*

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.04.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	890-912
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 965

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