

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 3. Juni 1987, Vormittag
Mercredi 3 juin 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevey

85.065

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

Bericht vom 6. November 1985 (BBI III, 1)
Rapport du 6 novembre 1985 (FF III, 1)

Beschluss des Ständerates vom 16. Dezember 1986
Décision du Conseil des Etats du 16 décembre 1986

Antrag der Kommission

Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Gautier, Basler)
Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Gautier, Basler)
Ne pas entrer en matière

Lüchinger, Berichterstatter: Das Thema, das uns seit rund 20 Jahren beschäftigt und zu dem wir heute einen wichtigen Entscheid fällen müssen, ist für unser Land so wichtig, dass es sich meines Erachtens lohnt, einige Jahrzehnte zurückzublicken, um das Umfeld aufzuzeigen, in welchem das Begehr nach einer Totalrevision der Bundesverfassung gestellt wurde, und auch die Veränderung dieses Umfelds sichtbar zu machen.

Der Entscheid des Ständerates und der Antrag Ihrer Kommission sind ja nicht blass das Resultat von taktischen Ueberlegungen oder einer Tageslaune, sie sind vielmehr das Zeichen einer veränderten gesellschaftlichen und politischen Situation rund um die Bemühungen der Totalrevision. Die Generationen der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und des Zweiten Weltkrieges hatten 1945 in unserem Land ein gewaltiges Nachholbedürfnis an Wohlstand und an sozialer Sicherheit. Diese Generationen warfen sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit voller Energie auf diese beiden Ziele. Von 1945 bis in die Mitte der sechziger Jahre erlebten wir in der Schweiz einen ungeahnten Aufschwung der Wirtschaft und des Wohlstandes aller. Ich gehörte von 1958 bis 1965 dem Zürcher Stadtparlament, dem Gemeinderat, wie wir sagen, an, und ich erinnere mich sehr gut, wie damals von sozialdemokratischer Seite Klage geführt wurde darüber, dass im privaten Bereich eine so hektische Entwicklung stattfinde, während der öffentliche, staatliche Bereich weit zurückbleibe. Das war natürlich von jener Seite parteipolitisch überlegt, aber in den sechziger Jahren entstanden aus dem Auseinanderklaffen dieser beiden Bereiche mehr und mehr bedrängende, sachliche Probleme. Es stellten sich grosse, unbewältigte Infrastruktur-

aufgaben und andere Schwierigkeiten ein, welche die öffentliche Hand mehr und mehr überforderten.

Ich nenne nur einige wichtige Beispiele: die Neuordnung der Ausbildung, der Hochschulausbildung vor allem, der Verkehr, die Umwelt, die Ausländerfragen und unser Verhältnis zu den sich rasch entwickelnden Europäischen Gemeinschaften usw.

Wir lebten in den sechziger Jahren in einem Rausch der unbegrenzten Möglichkeiten. Ich erinnere daran, dass wir mehrfach gezwungen waren, die überhitzte Hochkonjunktur über Dringlichkeitsbeschlüsse zu dämpfen. Wir erkannten, dass diese extreme Entwicklung auf den verschiedensten Gebieten Korrekturen und Anpassungsmassnahmen erforderte. Die Politik ertrank daher in den sechziger Jahren in Sachaufgaben, als sie dieses Problem lösen wollte. Es entstand der Eindruck, dass unsere staatlichen Institutionen und Strukturen diesem grossen Andrang von Sachaufgaben nicht gewachsen seien.

In diese Situation fiel im Jahre 1964 als eigentlicher Auslöser der Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung das berühmt gewordene Büchlein des Basler Professors Max Imboden mit dem Titel «Helvetisches Malaise». Max Imboden sorgte sich um die schwindende Teilnahme des Bürgers am Staat, über die zunehmende Anonymität der Propagandakampagnen bei grossen Volksabstimmungen, über die abnehmende Leistung von Staat und Verwaltung und über die schwierige Bewältigung des technischen Zeitalters. Er rief zu einer Totalrevision der Bundesverfassung auf, um diese und andere Schwächen unseres Staatswesens in einer gemeinsamen Grundsatzbesinnung zu überwinden. Ein Jahr später, im Oktober/November 1965, reichten dann Ständerat Karl Obrecht und Nationalrat Peter Dürrenmatt ihre Ihnen wohl bekannten Motionen über eine Totalrevision der Bundesverfassung ein. In der Sommersession 1966 erklärte sich der Bundesrat zur Annahme dieser Vorstösse bereit, und die eidgenössischen Räte haben beide Motionen in jener Session ohne Gegenstimme überwiesen. Aus dem Text selbst der Motionen, aber auch aus der Begründung der beiden Motionäre lassen sich für jene Vorstösse drei Hauptmotive herauslesen:

1. Die Sorge, dass unter dem Druck der vielen punktuellen Sachvorlagen, von denen ich sprach, der Sinn für die Grundsätzlichkeit ganz allgemein, aber auch der Sinn für die Klarheit und die Geschlossenheit unserer Bundesverfassung verloren gehen könnten.

2. Der Wille, das politische Malaise in den Augen des Bürgers und sein schwindendes Interesse am Staat durch eine neue anspruchsvolle Aufgabe zu überwinden. Im Motions- text von Ständerat Obrecht wurde dieses Motiv wie folgt umschrieben: «Zudem scheint das Schweizer Volk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift, dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe zu bedürfen. Vor allem für unsere Jugend ist die Stellung einer solchen Aufgabe wünschbar und notwendig.»

3. Die Absicht, die Leistungskraft der staatlichen Strukturen und Institutionen zu erhöhen.

Peter Dürrenmatt sagte vor 21 Jahren in diesem Saal: «Vergessen wir nicht, dass es darum geht, in einem geschichtlichen Moment als Staatswesen handlungsfähig zu bleiben, da uns die Aufgaben über den Kopf zu wachsen drohen.» Die Parlamentarier und die Parteien haben in der Folge die Aufgabe der Totalrevision der Bundesverfassung sehr ernst genommen. Die Bevölkerung stand dem Unternehmen skeptisch positiv gegenüber. Die Persönlichkeit von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, der von der Landesregierung in der Folge mit der Aufgabe betraut wurde, hat dem Unternehmen ein zusätzliches Gewicht gegeben. Die Zusammenarbeit der Bevölkerung, Parteien und Organisationen mit der Arbeitsgruppe Wahlen war breit und echt. Der Schlussbericht dieser Arbeitsgruppe vom Jahre 1973 führte über zu der von Bundesrat Furgler präsidierten Expertenkommission, die im Jahre 1977 den bekannten Verfassungsentwurf ab lieferte. Dieser Entwurf hat sehr gegensätzliche Reaktionen ausgelöst: begeisterte Zustim-

mung und scharfe Ablehnung. Obwohl ich selbst zu den Kritikern jenes Entwurfes gehörte und immer noch gehöre, glaube ich doch, dass er eigentlich den Zielsetzungen der beiden Motionäre von 1966 recht nahe kam. Er erhöhte nämlich die Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Institutionen, und er regte vor allem das Volk zu grundsätzlichem Denken an.

Es gehört aber zum Schicksal des in vielen Belangen impnierenenden Entwurfes der Expertenkommission Furgler, dass die Zeit bereits über ihn hinweggegangen ist.

Seit der Ueberweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt sind 21 Jahre vergangen. In dieser Zeit hat sich doch einiges verändert. Die Vorstellung einer wirtschaftlichen Entwicklung mit unbegrenzten Möglichkeiten hat einen schweren Stoss erhalten. Die fast dreissigjährige Hochkonjunktur der Nachkriegsjahre wurde ab 1974 von schweren wirtschaftlichen Einbrüchen abgelöst, und wir erlebten in unserem Land in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre etwas, was in den sechziger Jahren noch völlig unvorstellbar schien: Arbeitslosigkeit. In mehreren europäischen Staaten ist die Arbeitslosigkeit sogar schwer und chronisch geworden.

Noch wichtiger aber scheint mir zu sein, dass sehr viele Mitbürgerinnen und Mitbürger die unbegrenzte Entwicklung von Wirtschaft und Konsum nicht mehr als sinnvolle Zielsetzung werten. Im Gegenteil, man bemüht sich, Grenzen zu setzen. Der Ruf nach möglichst leistungsfähigen staatlichen Strukturen zur Beherrschung und Bewältigung immer hektischerer Entwicklungen hat damit an Bedeutung verloren, weil man die Superwirtschaft, die Supergesellschaft und den Hyperstaat nicht mehr will. Wir stehen gleichzeitig in einer Zeit der geistigen Wende und der Neubesinnung, welche sich auch in der Einstellung und Grundhaltung vieler Bürger niederschlägt. Viele, vor allem junge Mitbürgerinnen und Mitbürger, suchen nach einem neuen Weg und nach neuen Werten. Sie wenden sich mehr ihrem Inneren zu, ihrer eigenen kreativen Entwicklung, und statt der Technik steht die Natur vermehrt im Zentrum, und bei vielen auch die Suche nach Gott. Diese Wendung vollzieht sich im einzelnen Menschen und in kleinen Gemeinschaften. Es geht um einen langfristigen Prozess, der aus den Menschen herauswachsen muss und nicht über staatliche Institutionen gelenkt werden kann.

Beide in den letzten 20 Jahren eingetretenen Veränderungen, die Grenzen der Entwicklung und die Bejahung dieser Grenzen einerseits sowie die aufgezeigte Wendezeit mit ihrem inneren Umdenken der Menschen andererseits, haben der Totalrevision der Bundesverfassung den hohen Stellenwert genommen, den sie in den sechziger Jahren hatte. Eine grossartige reformerische Umgestaltung unseres Staatswesens und seiner Strukturen und Institutionen steht nicht mehr im Vordergrund dieser Zeit. Im Volk ist es auch ohne Totalrevision wieder zu einem sehr grundsätzlichen Denken gekommen. Die aktive Mitwirkung des Bürgers am staatlichen Leben hat über das Mittel der unzähligen Volksinitiativen ein derartiges Ausmass angenommen, dass es uns als Parlamentarier gelegentlich sogar fast Bauchweh macht. Zudem sind inzwischen wichtige neue Gesetzeswerke auch ohne den grossen verfassungsrechtlichen Sprung nach vorn befriedigend bewältigt worden. Ich denke vor allem an das Raumplanungsgesetz, an das Umweltschutzgesetz und im gesellschaftlichen Bereich an die verfassungsrechtliche Garantie der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie an das neue Ehrerecht.

Die vor 21 Jahren von Nationalrat Peter Dürrenmatt beispielhaft genannten, konkreten Problempunkte einer Totalrevision sind inzwischen durch Partialrevisionen gelöst oder durch neue Entwicklungen überholt worden. Dürrenmatt nannte die Einführung des Frauenstimmrechts – wir haben es –, er nannte die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmearthikel, er erwähnte die Konjunkturdämpfung, die heute nicht mehr nötig ist, er erwähnte das Staatsvertragsreferendum, unsere Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, die Hilfe an die Entwicklungsländer. Das von Dürrenmatt seinerzeit ebenfalls erwähnte Problem der Rege-

lung unserer Beziehung zu den Vereinigten Nationen hat inzwischen das Schweizer Volk in einer Volksabstimmung im negativen Sinne geklärt.

Das Bewusstsein der geschilderten Veränderung im Umfeld der Totalrevision der Bundesverfassung hat ohne Zweifel auch zum zögernden Verhalten des Bundesrates geführt. Im Juni 1981 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen des sehr breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens. Nicht weniger als 885 Eingaben waren zu verzeichnen. Der Bundesrat versuchte dann zuerst, befriedigendere Varianten zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission zu suchen. Nach zwei Jahren aber entschloss er sich, die von ihm bejahte Frage der Weiterführung der Totalrevision den eidgenössischen Räten zur Entscheidung vorzulegen und dafür einen Bericht erstellen zu lassen. Ich glaube, dass dieser Entscheid richtig war. Das Parlament, das 1966 einen verbindlichen Auftrag für die Totalrevision der Bundesverfassung erteilt hatte, sollte nach gegen 20 Jahren darüber entscheiden, ob in veränderten Verhältnissen dieser Auftrag immer noch gelte und wenn ja, mit welcher inhaltlichen Zielsetzung.

Was bei einer Prüfung des vom Bundesrat nach zwei weiteren Jahren, am 6. November 1986, verabschiedeten Berichtes auffällt, ist die Tatsache, dass der Bundesrat weder zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler noch zum Variantenmodell, der sogenannten «Modellstudie», Stellung nimmt, welche im Bericht selbst enthalten ist. Der Bundesrat wollte sich zum Inhalt der beantragten Totalrevision nicht festlegen. Ich kritisere das in keiner Weise, ich stelle nur fest. Aber das Faktum scheint mir bedeutungsvoll zu sein, weil es trotz der Gründlichkeit und der Eloquenz des Berichts zeigt, dass der Bundesrat noch keine Stellung zum Inhalt der Totalrevision beziehen wollte.

Der Ständerat hat sich in der Wintersession des vergangenen Jahres mit 28 zu 6 Stimmen für eine bloss formale Totalrevision der Bundesverfassung ausgesprochen. Dass die Mehrheit für die Totalrevision im Ständerat so gross war, hat viele beeindruckt, auch überrascht. Aber sie kam nur zustande, weil der Ständerat die inhaltliche Zielsetzung einer Totalrevision in Artikel 3 des von ihm verabschiedeten Bundesbeschlusses klar begrenzte. Leitlinie für den ständerälichen Beschluss war ein vom Staatsrechtler Kurt Eichenberger am 12. Mai 1986 in der «Neuen Zürcher Zeitung» publizierter Artikel mit dem Titel «Realitätsgebundene Verfassungsrevision».

Eichenberger ging in realistischer Weise vom politischen Umfeld der achtziger Jahre und von der schwierigen, aber notwendigen Aufgabe der Konsensfindung aus. «Der Verfassungsgeber muss sich bescheiden», schrieb er. Etwas weiter unten beschrieb er die später vom Ständerat übersetzte und übernommene Zielsetzung einer formalen Totalrevision wie folgt:

«Eine Totalrevision der Bundesverfassung in unserer Zeit muss sich vorwiegend darauf verlegen, das Verfassungsrecht geordnet nachzuführen und aufzubereiten. Was in den vergangenen 110 Jahren stückweise, uneinheitlich, unproportioniert in die Verfassungsurkunde eingepflanzt worden ist, was sich durch Wandlungen entbehrliech gemacht hat oder dem Text entfremdet wurde, was sich im Verfassungsladen, nicht aber in der Verfassungsurkunde neu eingestellt hat, was sich der Verfassungsregelung unrichtigerweise bisher entzogen hat, das ist durch registrierende Nachzeichnungen und dirigierende Vorzeichnungen nach den Fähigkeiten der Gegenwart zu bereinigen und neu zu fassen.»

Diese Gedanken hat der Ständerat im Artikel 3 seines Bundesbeschlusses kurz zusammengefasst. Die ständeräliche Kommission hat überdies den etwas sonderbaren Weg beschritten, dass sie ihren Präsidenten ohne eine entsprechende Textänderung im Bundesbeschluss ermächtigte zu erklären, der Bundesrat könne in seinem Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung auch materielle Neuerungen gegenüber dem geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht als sogenannte Varianten einbringen. Im Plenum des Ständerates ist diese Erklärung abgegeben worden; sie blieb unbestritten, so dass wir das als eine

Willenskundgebung der Kleinen Kammer mitberücksichtigen und beachten müssen.

Ihre nationalrätliche Kommission hat sich an drei Sitzungstagen mit dem Bericht des Bundesrates befasst. Die Kommission hatte vorerst einen Antrag zu beraten, der – parallel zu den weiteren Bemühungen um eine Totalrevision – eine Abänderung der Revisionsartikel der Bundesverfassung verlangte, um die Kompetenz für die allfällige Einsetzung eines Verfassungsrates in die Hände der eidgenössischen Räte zu legen. Heute ist es so, dass ein Verfassungsrat nur über eine Verfassungsabstimmung von Volk und Ständen eingesetzt werden kann. Dieser Antrag wurde mit 8 gegen 5 Stimmen bei mehreren Enthaltungen abgelehnt, und zwar vor allem aus der Ueberzeugung, dass bei einer solchen vorgezogenen Volksabstimmung über die Revisionsartikel doch die Totalrevision der Bundesverfassung als solche zum Gegenstand der Kampagne würde, bevor noch ein konkreter Entwurf des Bundesrates dazu vorliegt. Das schien uns unsinnig zu sein. In Uebereinstimmung mit dem Bundesrat ist Ihre Kommission vielmehr der Auffassung, dass die Frage einer allfälligen Einsetzung eines Verfassungsrates erst angegangen werden soll, wenn der Entwurf des Bundesrates für die Totalrevision vorliegt. Es stand sodann in der Kommission ein Antrag zur Diskussion, der verlangte, dass der Bundesrat bei der Ausarbeitung der Totalrevision die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Wahlen, den Entwurf der Expertenkommission Furgler sowie die Vernehmlassung dazu mitberücksichtige. Die Kommission hat auch diesen Antrag mit 10 gegen 3 Stimmen bei mehreren Enthaltungen abgelehnt, weil sie den heiss umstrittenen Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler nicht in den Auftrag an den Bundesrat einbeziehen wollte. Wir waren auch überzeugt, dass der Ständerat eine solche Erweiterung seines Auftrages und seines Artikels 3 nicht mitübernehmen würde. Im übrigen ist es selbstverständlich, dass der Bundesrat im Rahmen der Leitplanken von Artikel 3 alle bisherigen Vorarbeiten miterwählen kann und sie auch miterwählen wird, aber eben im Rahmen der Leitplanken.

In der Kommission wurde ferner der Antrag gestellt, Artikel 3 des Bundesbeschlusses des Ständerates zu streichen. Dieser Antrag steht hier im Plenum als Minderheitsantrag wieder zur Diskussion. Der Antrag wurde in der Kommission mit 12 gegen 2 Stimmen abgelehnt. Die Leitplanken, die der Artikel 3 dem Bundesrat für die Ausarbeitung eines Entwurfes für eine total revidierte Verfassung setzt, bilden nach meiner Meinung die unabdingbare Grundlage dafür, dass das Unternehmen Totalrevision mit dem bestmöglichen Startkonsens und mit einer optimalen Erfolgchance die nächste Reiseetappe antreten kann. Ohne den Artikel 3 werden wir uns wahrscheinlich schon in dieser Zwischenphase hoffnungslos zerstreuen. Ich erinnern Sie daran, dass die Motionen Obrecht und Dürrenmatt vor 21 Jahren ohne eine einzige Gegenstimme überwiesen wurden. Es wäre ein schlechtes Omen für die Totalrevision, wenn wir heute im Nationalrat über die inhaltliche Zielsetzung dieser Totalrevision mit einem Zufallsmehr entscheiden würden.

Ich werde in der Detailberatung bei Artikel 3 des Bundesbeschlusses klärende Ausführung darüber machen, was mit diesen Leitplanken gemeint ist.

Zum Eintreten vorläufig nur folgendes: Der Bundesbeschluss erteilt dem Bundesrat keinen Auftrag für eine umfassende materielle Totalrevision der Bundesverfassung. Der Auftrag lautet vielmehr auf eine formale Revision. Dabei ist aber klar, dass eine formale Revision mit materiellen Änderungen verbunden sein wird. Wenn wir beispielsweise die Bundesgerichtspraxis zu den Grundrechten, die ja weitergeht als die geschriebene Verfassung, in die Verfassung einbringen werden, so ist das mit einer materiellen Änderung der Verfassung verbunden, was auch nach Artikel 3 zulässig ist. Und wenn wir ausführliche alte Verfassungsbestimmungen, wie zum Beispiel die überlangen Bestimmungen über den Alkohol, aus der heutigen Sicht heraus ganz massiv kürzen und zusammenfassen, so ist auch das eine materielle Änderung; aber sie muss selbstverständlich zulässig sein.

Es ist von der Verwaltung der Begriff einer «formalen Verfassungsrevision im weiteren Sinne» geprägt worden. Die Interpretation, die man diesem Begriff gegeben hat, ist aber so weit und so vage, dass wir ihn nicht übernehmen. Die Grenzen der materiellen Änderungen, die zulässig sind, muss man der allgemeinen Zielsetzung des Unternehmens entnehmen, wie sie in Artikel 3 des Bundesbeschlusses umschrieben ist. Dabei wird man immer bedacht sein müssen, zu konsensfähigen Lösungen zu finden. Wo diese Konsensfähigkeit klar übersprungen wird, liegen dann Neuerungen vor, die nicht mehr zur Nachführung der Verfassung gehören, sondern als Varianten im Sinne des Ständerates eingebracht werden sollen.

Ihre Kommission hat grossen Wert darauf gelegt, keine Differenz zum Ständerat zu schaffen, damit das Schiff der Totalrevision sofort weiterfahren kann. Zwei Kommissionsmitglieder haben zu diesem Zwecke sogar Abänderungsanträge mehr formeller Art zum Bundesbeschluss nachträglich wieder zurückgezogen, nachdem wir uns in der Hauptsache dem Ständerat angeschlossen hatten.

Ihre Kommission stimmt trotz der formalen Fragwürdigkeit des Vorgehens auch der Erklärung des Ständerates zu, wonach der Bundesrat befugt sein soll, wesentliche materielle Neuerungen in der Form von Varianten vorzulegen. Unter den Begriff einer Variante würde zum Beispiel das Institut der Einheitsinitiative fallen. Die Kommission hat es abgelehnt, dem Bundesrat über die Frage der zulässigen Anzahl solcher Varianten noch irgendwelche Vorschriften zu machen. Persönlich bin ich aber der Meinung, dass diese Varianten nicht allzu zahlreich sein sollten. Man sollte nicht versuchen, über den Umweg von Varianten dann eben doch noch eine umfassende materielle Revision anzustreben.

Die Beschränkung auf eine formale Totalrevision hat auch den Vorteil, dass sie rasch durchgezogen werden kann und dass immer noch eine realistische echte Möglichkeit verbleibt, diese Totalrevision in den eidgenössischen Räten zu beraten und zu verabschieden und auf die Einsetzung eines Verfassungsrates zu verzichten. Wir sollten diese Möglichkeit offenlassen und nicht durch eine Grosszahl von Varianten versperren.

Eine weitere Erklärung scheint mir schon im Eintreten notwendig zu sein. In Ziffer 521 der Botschaft sind unter dem Titel «Die Unzulänglichkeiten der heutigen Verfassung» in sehr extensiver Weise auch materielle Mängel der geltenden Bundesverfassung aufgezeigt worden. In der engagierten Darstellung dieses Kapitels des Berichtes erkennt man deutlich die Feder der für die Totalrevision ebenso engagierten Mitarbeiter des zuständigen Dienstes des Bundesamtes für Justiz.

Mit der Beschränkung auf eine formale Verfassungsrevision können dieser und andere Teile des Berichtes über die Totalrevision nicht mehr unbedingt als Richtlinie dafür gelten, was die eidgenössischen Räte mit ihrem Bundesbeschluss dem Bundesrat als Auftrag überweisen.

All denen, die auf den grossen Sprung nach vorn und auf weitreichende Reformen gesetzt haben und die nun enttäuscht sind, möchte ich sagen, dass sich auch diese begrenztere Totalrevision durchaus lohnt; sie ist auch notwendig. Ich selbst habe schon im Dezember 1981 in einem Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung» für eine solche formale Totalrevision plädiert und sie auch als wünschbar begründet. Mein Aufsatz trug den Titel: «Für die Meisterschaft der Bescheidung.» Ich habe schon damals auf die Zeitwende, vor allem aber auf die Gefahr hingewiesen, dass bei einer weittragenden materiellen Totalrevision sich das Feuer dann am Detail entzünden wird und die Neinsager aus den verschiedenen Lagern sich in der Volksabstimmung vereinigen werden, um dieser weiten materiellen Totalrevision das Grab zu schaufeln. Dieses mehr taktische Argument für eine Bescheidung gilt immer noch, aber es haben sich seit 1981 noch viel deutlicher die anderen Gründe hinzugesellt, die ich im ersten Teil meines Referates aufzuzeigen versuchte.

In Ihrer Kommission wurde zu Recht auf die hohe Bedeutung hingewiesen, welche die Partialrevisionen der Bundes-

verfassung in unserer Referendumsdemokratie haben. In den letzten 15 Jahren ist das besonders deutlich geworden. In den sechziger Jahren sind zehn Partialrevisionen der Bundesverfassung angenommen worden. In den Jahren 1971 bis 1980 waren es 26, und dieser Rhythmus hält an. In einem der ständeräätlichen Kommission im Juli 1986 erstatteten Zusatzbericht der Verwaltung wurden diese Partialrevisionen eher abschätziger als «pausenloser Revisionsbetrieb» abqualifiziert. Auch im Entwurf 1977 der Expertenkommission Furgler kam der Wille sehr deutlich zum Ausdruck, künftige Partialrevisionen durch eine möglichst offene Verfassung unnötig zu machen und auszuschliessen. Ich glaube, dass wir in dieser Frage heute etwas anders denken. Auch wenn wir wegen der momentanen Initiativenflut stöhnen, ist die Volksinitiative auf eine Partialrevision der Bundesverfassung doch grundsätzlich gesehen ein sehr positives Instrument für eine lebensnahe und vom Bürger getragene Demokratie. Wir erleben im Grunde mit den heutigen vielen Volksbegehren genau das, was Professor Max Imboden im Jahre 1964 so sehr vermisst hat.

Wenn Sie den lebendigen Strom der aktiven Mitwirkung vieler Bürger an unserem Staat unterbrechen wollen, so müssen Sie eine ehrgeizige, umfassende materielle Totalrevision der Bundesverfassung einleiten, an der wir dann während weiteren 20 Jahren herumarbeiten können und die immer als Grund und als Vorwand dafür dienen kann, wünschbare rasche Partialrevisionen zurückzustellen. Aber mindestens einmal alle 100 Jahre sollten wir den durch die vielen Partialrevisionen entstandenen wilden Garten unserer Verfassung jäten und so in Ordnung bringen, dass die Verfassung wieder Gestalt annimmt, lesbar und bürgernah wird. Gerade die Bejahung der hohen Bedeutung der Partialrevisionen spricht für ein solches Unternehmen.

Auch wenn wir uns auf eine Aufarbeitung der Verfassung begrenzen, tut es uns allen gut, wieder einmal grundsätzlich und losgelöst von den Tagesfragen über unsere Verfassung zu sprechen – um unsere Verfassung zu ringen. Aus dieser Grundsatzarbeit kann dann eine Grundhaltung entstehen, mit der es uns vielleicht auch gelingt, die eine oder andere Variante als Neuerung gemeinsam zu übernehmen und damit den in Ordnung gebrachten Garten zu schmücken. Die so aufgearbeitete Verfassung kann dann in den folgenden Jahrzehnten wieder Gegenstand neuer Partialrevisionen sein, in denen sich die politischen Anschauungen und Kämpfe künftiger Generationen niederschlagen. Dann wird sich mit der Zeit wieder die Verfassung einstellen, wie sie der Zürcher Dichter Gottfried Keller gepriesen hat. Er schrieb im Jahre 1864 im Zusammenhang mit der damaligen Verfassungsrevision im Kanton Zürich folgendes: «Die sogenannten logischen, schönen, philosophischen Verfassungen haben sich nie eines langen Lebens erfreut. Wäre mit solchen geholfen, so würden die überlebten Republiken noch da sein, welche sich einst bei Rousseau Verfassungen bestellten, weil sie kein Volk hatten, in welchem die wahren Verfassungen latent sind bis zum letzten Augenblitze. Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein Konkretum, ein errungenes Recht neben dem anderen liegt wie die harten, glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.»

Es ist bezeichnend, dass ich einige Mühe hatte, dieses mir aus meiner Studienzeit noch bekannte Zitat im Wortlaut aufzufinden. Es stand in der «Zürcher Sonntagspost» jener Jahre. Die Aussage von Gottfried Keller passt eben nicht gerade gut zu den Bemühungen der letzten 20 Jahre um die Schaffung einer idealen, umfassenden, neuen, perfekten Verfassung. Für mich liegt diese erdennahe, urtümliche Bescheidung, welche im Zitat von Gottfried Keller zum Ausdruck kommt, auch heute noch viel näher bei unserem Volk und unserem Land als das hochgesteckte verfassungsrechtliche Idealziel, das wir nun verlassen.

Den Neinsagern aber in diesem Rate, welche jetzt dann vielleicht versuchen werden, dieses Keller-Zitat zur Begründung für ihren Nichteintretensantrag zu verwenden, möchte ich folgendes sagen: Das, was der Ständerat beschlossen

hat, und das, was Ihnen Ihre Kommission beantragt, liegt sicher voll im Sinn und Geist von Gottfried Keller; denn wir wollen unter Achtung der geschichtlich gewachsenen Grundwerte unseres Staates unsere Verfassung wieder bürgernah machen. Darum geht es in einem Satz zusammengefasst: Volksnähe, Bürgernähe, darum ging es auch Gottfried Keller, und das wollen wir vollbringen.

Namens der Kommission beantrage ich Ihnen daher, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen und auf den Beschluss des Ständerates einzutreten.

M. Ruffy, rapporteur: Après vingt ans de travaux, nous voilà confrontés aujourd’hui à une décision qui sera certainement diversement appréciée dans l’opinion publique et qui l’a aussi été dans notre commission. Pour ceux impatients de voir entrer en vigueur une nouvelle constitution, qui pensaient que l’épisode de l’engagement formel de notre Parlement vis-à-vis du principe de la révision totale avait eu lieu depuis longtemps, c’est une surprise. Pour d’autres, ayant suivi les péripéties des différents projets et s’étant enthousiasmés pour le plus audacieux d’entre eux, ce choix, libellé comme il l’est après son passage au Conseil des Etats, vient ponctuer d’une manière non négative, un peu à la désespérée, un long processus qui échappe miraculeusement au naufrage total. C’est une déception. Pour d’autres encore, cette décision vient tout naturellement parachever une démarche inévitablement longue en raison de l’ouverture du débat adopté au début des travaux, démarche qui permet aujourd’hui un choix démocratique et en connaissance de cause. C’est une suite logique.

Depuis le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt, en 1965, jusqu’au dépôt du rapport du Conseil fédéral sur la révision totale, deux décennies se sont écoulées, au cours desquelles notre société s’est transformée, mue par un double mouvement, celui de fond et celui de surface. L’histoire longue et des séquences courtes sont des mesures que les analystes du temps trouvent désormais indispensables pour dissocier le structurel du conjoncturel. Cette double échelle chronologique permet d’expliquer à la fois l’histoire troublée du projet qui nous occupe aujourd’hui et la volonté de la majorité de notre commission et du Conseil des Etats de poursuivre la révision totale.

Si les années 60 furent une période où l’on pouvait rêver, même en politique, les années 70 furent celles du retour sur terre, précipité par les circonstances économiques qui devaient imposer une attitude de repli, d’inquiétude. D’une manière générale, l’ambition et l’audace firent rapidement place à un réalisme raisonnable. On s’est mis à cultiver les vertus gestionnaires, une oeuvre de longue haleine pour laquelle un certain souffle était indispensable ne pouvait pas rester insensible à ces turbulences, à ces chutes de pression, et il fallut bien se rendre compte que l’objet n’était plus porté par l’enthousiasme initial. Les données conjoncturelles nouvelles l’avaient sérieusement entamé.

L’étrange trajectoire de ce projet constitue un excellent résumé de l’histoire récente des idées politiques, qui n’est pas sans analogie avec celle des conceptions directrices de l’aménagement du territoire. La courbe amorce son ascension avec les travaux du groupe présidé par l’ancien conseiller fédéral Fritz Traugott Wahlen, elle culmine avec le projet de la commission d’experts présidée par l’ancien conseiller fédéral Kurt Furgler, elle retombe un peu lors de la procédure de consultation. Bien que contesté sur certains points, le projet suscite toujours beaucoup d’intérêt, l’ouvrage est un «best seller». Pourtant, peu à peu, les effets de repli commencent à se faire sentir, au fur et à mesure que les mois s’écoulent l’intérêt faiblit, l’enthousiasme se tasse, les effets conjoncturels ont fait leur oeuvre en défaissant celle de la commission d’experts. Pour parler un peu trivialement, ce projet, comme un soufflé qui n’a pu être sorti du four au bon moment, est retombé plus vite qu’il n’avait levé.

Quelle leçon faut-il tirer, pour notre choix, de ces péripéties au goût amer pour certains? Plus d’un esprit raisonnable seraient tentés d’interrompre ici un exercice stérile, en tout cas au programme inévitablement réduit et aux résultats

dériosoires par rapport aux ambitions initiales. Ce n'est pourtant pas l'avis de la grande majorité de votre commission qui reste persuadée que notre loi fondamentale continue à ne plus répondre aux exigences, à nos besoins, et que sa révision totale, politiquement possible, reste indispensable. Voyons rapidement quelles sont les raisons fondamentales, sortes d'invariants politiques et sociaux, résistant contre vents et marées, qui légitiment cette position et le choix d'entrer en matière sur le bien-fondé d'une révision totale. En effet, en dépit de tous les travaux antérieurs poussés fort avant, c'est de cela qu'il s'agit. N'oublions pas que parallèlement à la demande d'approuver l'arrêté fédéral sur la révision totale, il y a celle de classer les motions de nos anciens collègues Obrecht et Dürrenmatt qui demandaient l'examen du bien-fondé d'une telle démarche.

Les raisons d'un choix: ce n'est faire injure ni à notre Etat ni au dynamisme de notre démocratie que de reconnaître le caractère un peu dépassé de notre constitution. Elle est loin d'être une loi fondamentale rigide puisque depuis 1874 elle a subi maintes modifications. Sur 247 tentatives de révision partielle, 126 ont été couronnées de succès. Mais, simultanément, à travers ces adjonctions successives, la structure initiale du siècle passé s'est déformée, elle se trouve surchargée et ne permet plus une lecture aisée de l'œuvre. Les apports successifs ont certes permis de tenir compte partiellement de l'évolution de notre société, ils ont néanmoins contribué à son caractère toujours un peu plus composite. Même si ces modifications de la constitution furent nombreuses, on ne saurait dire qu'elles en ont fait une loi fondamentale accessible, cohérente, à jour et complète.

Si l'on se borne à évoquer les principales critiques qui ont trait aux aspects formels détaillés dans le rapport du Conseil fédéral, on dira tout d'abord que, linguistiquement, cette constitution mériterait d'être revue: certaines expressions ne sont plus comprises par le commun des mortels, des mots différents semblent désigner un même contenu, dans la version français des termes sont tout simplement repris de l'allemand alors qu'ils existent en français. L'introduction successive des articles nouveaux devait inévitablement mettre à l'épreuve la systématique initiale de cette constitution. Aujourd'hui, celui qui désire obtenir des renseignements clairs sur des points aussi importants que les buts de l'Etat ou la répartition des tâches entre Confédération et cantons se trouve confronté à un texte encombré où se côtoient des articles sans beaucoup de logique, et il sera inévitablement appelé à se pencher sur la jurisprudence plus que sur la constitution elle-même.

Un texte constitutionnel, aux yeux mêmes des professionnels, est censé garder une cohérence interne grâce à une densité normative plus ou moins constante où n'apparaissent que les normes importantes et clairement exprimées. Or, sur ce point, les avis sont unanimes: des normes telles l'interdiction des décorations, celle de l'absinthe, ne sont plus dignes de figurer dans notre constitution. Qui n'a pas lu l'alinéa 2 de l'article 32bis, où il est recommandé à la Confédération de réduire le nombre d'appareils à distiller par des rachats à l'amiable, n'a rien lu. D'ailleurs, les trois articles 32bis, ter et quater, consacrés aux boissons distillées, coincés entre les articles dits économiques et l'article 33 exigeant des preuves de capacités de ceux qui veulent exercer des professions libérales, sont de véritables morceaux d'anthologie qui se développent sur nonante lignes. Plus loin, l'article 37ter dit, quant à lui: «La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.» Un point c'est tout! L'alcool tue certes plus que l'avion. Reste malgré tout que cette comparaison prouve que les rapports entre les deux objets sont disproportionnés.

Même si aucune constitution n'est en mesure de donner en tout temps une image complète et sûre des fondements normatifs d'une collectivité publique, les lacunes de notre constitution sont très nombreuses. Elles vont de l'absence de droits fondamentaux, tel le droit à la liberté d'expression, de réunion, au manque de bases irréprochables pour les arrêtés fédéraux de portée générale, non soumis au référendum au sens de l'article 7 de la loi sur les rapports entre les

conseils, en passant par une déficience qualifiée de base constitutionnelle pour des politiques fédérales aussi importantes que celles des médias, des transports ou encore de l'énergie.

On le voit, en se bornant à l'énumération des éléments purement formels, en cherchant essentiellement à rapatrier dans la constitution écrite des règles dont le monde s'accorde à dire qu'elles appartiennent aux fondements de l'Etat – pour reprendre les termes utilisés par M. Aubert, conseiller aux Etats – nous avons suffisamment d'arguments pour justifier cette révision totale de la constitution.

Les arguments des adversaires de l'entrée en matière ont porté sur les services rendus par une constitution vénérable qui fait toujours ses preuves, rendant non indispensable sa révision totale. Ils ont aussi porté sur l'absence de mouvement de fond réclamant sa refonte, faisant de la révision totale un exercice théorique. Enfin, dans un tout autre domaine, ils ont porté sur l'inutilité d'une révision purement formelle, alors que les circonstances actuelles exigeraient des changements fondamentaux.

La majorité de votre commission n'a pas cru devoir sacrifier l'intérêt d'une révision totale aux charmes discrets d'une constitution vieillie. Aux émerveillements de certains devant les styles admirablement disparates, enrichis de stucs décoratifs, ont répondu les avis critiques de ceux qui estiment que cet édifice a besoin d'arcs-boutants et qui déplorent qu'on n'y soit pas toujours à niveau. A ceux qui prétextaient la retombée de l'enthousiasme pour une telle opération, il fut répondu qu'indépendamment du chaud-froid, assurément éprouvant, subi par la révision totale de la constitution, la poursuite des travaux pouvait tout de même se concevoir. On aurait tort de croire par ailleurs que toute volonté de changement a disparu dans la population et cette légère pression peut se révéler préférable à un climat de passion pour le succès de l'opération.

Enfin, certaines critiques ont été émises à l'égard des cautesles contenues à l'article 3 qui rendraient l'opération purement formelle, la ramenant à un ravalement de façade, bien dans le caractère contemporain des rénovations douces. A tout prendre, mieux vaudrait garder notre monument juridique composite, reflet de l'évolution de notre société à travers son langage très divers et son mode d'organisation progressif, facilement repérable, que de tomber dans le panneau en trompe l'oeil de l'innovation. Pour intéressante que soit cette optique à la fois historiciste et fondamentaliste, elle n'est pas parvenue à convaincre la majorité de la commission. Au cours des discussions, diverses propositions ont été faites au sujet du contenu de l'article 3. A la suite d'une demande traitant de la portée du droit non-écrit, un rapport explicatif nous fut remis par les représentants du Département de justice et police. Sans pouvoir nous donner un modèle détaillé, contenant déjà tout ce que le Conseil fédéral estimait être le droit constitutionnel non-écrit, à reprendre dans le cadre de la révision totale ou encore tout ce qu'il considère comme étant du droit établi, les représentants du département ont été en mesure d'en donner les grands traits et de retracer très facilement la façon dont le Conseil des Etats a cherché à baliser le sens de la révision totale en insistant sur le caractère réaliste indispensable qui doit présider à la démarche. Il s'agit d'une mise à jour en fonction du droit actuel écrit et non écrit et, à travers cette dernière catégorie, il faut comprendre celui notamment qui se dégage de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui consistera à récrire des articles et à en éliminer d'autres qui, visiblement, n'appartiennent pas ou plus à une loi fondamentale.

Qu'on le veuille ou non, et sans longue digression sur les rapports entre signifiant et signifié, même avec une révision essentiellement formelle, on ne coupera pas de certaines propositions qui auront une portée matérielle. L'éventuelle introduction du droit d'initiative législative est sans aucun doute une proposition de portée matérielle. A nos yeux, elle s'impose cependant pour des raisons formelles. En effet, elle paraît indispensable si l'on veut éviter à la nouvelle

constitution les défauts que nous déplorons justement dans celle que nous avons actuellement.

En ce qui concerne l'introduction éventuelle de droits nouveaux, le Conseil fédéral a déclaré à maintes reprises que, tout en voulant se limiter sur ce point, il désirait pouvoir présenter des propositions nouvelles sous forme de variantes.

Certains membres de la commission se sont alors demandé quel était le poids à conférer au rapport du Conseil fédéral, aux travaux préalables et au modèle du Département fédéral de justice et police présenté en annexe du dit rapport. Sans entrer dans les détails, puisque nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion sur la proposition de la minorité Leo Weber, nous évoquerons un point.

La commission s'est posé la question suivante: Faut-il privilégier ou, au contraire, faire table rase de tout le matériel accumulé à travers les phases antérieures du processus? Ni l'un ni l'autre. Ni pinacle ni pilon, mais une analyse sérieuse désormais à froid et sans passion. La commission n'est pas entrée en matière sur le modèle et n'a pas voulu l'exclure arbitrairement. Toute tentative d'orienter les travaux dans un sens plus précis, que ce soit sous forme d'adjonctions à l'article 3 ou encore de postulats, ou même de recommandations a été repoussée.

Passons rapidement à l'examen complémentaire du problème posé par la constituante. Suite à deux propositions paraissant d'emblée prématuées aux yeux de certains de ses membres, préconisant la création d'un conseil constitutionnel, votre commission a rapidement abordé cette question, non sans avoir demandé au représentant du Département fédéral de justice et police un rapport complémentaire sur ce sujet. Les partisans de la consultation populaire au sujet d'une constituante, dont la création nécessiterait une modification de la constitution actuelle, pensaient pouvoir dégager à travers une telle question posée au peuple une adhésion au projet de révision totale de la constitution. Cette vue des choses a paru non seulement trompeuse, mais encore dangereuse à la majorité de la commission. En effet, un avis exprimé sur la création ou non d'une constituante ne permet pas de tirer un enseignement quelconque sur l'orientation que doivent prendre les futurs travaux, ni ne présage en cas d'avis positif l'acceptation ultérieure d'une révision totale. Plus, la subordination d'une révision totale de la constitution à la création d'un organisme extérieur aux institutions politiques traditionnelles en place a paru véritablement périlleux, pour ne pas dire suicidaire dans le climat actuel.

Je passe sur les arguments favorables ou, à l'opposé, défavorables à la création d'une constituante. Peut-être aurons-nous l'occasion d'y revenir dans la discussion de détail. Il n'est pas contestable qu'il existe une relation entre l'ampleur de la révision totale de la constitution et le caractère plus ou moins justifié d'une constituante. Pour cette raison, en l'absence de tout projet précis, il ne nous semble pas judicieux de poser une telle question qui, par ailleurs, pourrait être interprétée dans l'opinion publique comme un désintérêt de notre part.

Un dernier argument a plaidé en faveur de l'ajournement d'une telle décision, celui du renouvellement des Chambres, car même si la surcharge des parlementaires risque d'être la même dans quelques années que celle que nous connaissons, nous devons être conscients que, d'ici le dépôt du projet de constitution, des élections se seront déroulées et nos conseils se seront plus ou moins profondément modifiés.

Dans ces conditions, un tel choix nous a paru prématué et la majorité de la commission, se ralliant au point de vue du Conseil fédéral, a décidé de se réserver à toute décision en la matière.

Une des demandes concernant la création d'une constituante était accompagnée d'une proposition relative à l'application de la procédure différenciée, par exemple votation par paquet. Sur ce point, les représentants du Département de justice et police ont pu faire la démonstration de manière convaincante, comme le mentionnait d'ailleurs le message

du Conseil fédéral, qu'il n'était pas nécessaire de modifier la constitution actuelle pour répondre à cette demande. L'article 122 de notre constitution prévoit qu'une loi devra déterminer les formalités à observer en cas de révision de la constitution. Un projet de loi, basé sur la variante du vote par paquet, avec des commentaires sur chaque article, fut d'ailleurs joint au rapport complémentaire.

Cette souplesse garantie par la constitution existante, le caractère prématué et subsidiaire de la question par rapport à celle de fond qui nous est posée aujourd'hui ont convaincu la majorité de votre commission qu'il n'était pas nécessaire d'aborder maintenant la question. En cela, votre commission s'est trouvée en accord avec le Conseil fédéral qui déclare, dans son rapport, chiffre 727 de la version française: «Le choix de la procédure dépend, en fin de compte, du contenu du projet de constitution sur lequel le peuple et les cantons auront à se prononcer. Les conditions politiques et psychologiques qui régneront lors de la votation auront également une certaine importance.».

Le devenir du projet défini par l'article 120 de la constitution et les articles 16 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils appelle quelques remarques de ma part.

Le projet d'arrêté tel qu'il nous est soumis n'est pas sujet à référendum. Si nous l'approuvons tel quel, il appartiendra au Conseil fédéral de poursuivre les travaux et de mettre au point un projet. Si, en revanche, nous refusons par deux fois d'entrer en matière ou le projet dans son ensemble, et si le Conseil des Etats couche sur ses positions, ou encore si nous introduisons une divergence irréductible après recours à la procédure de conciliation, on devra appliquer l'article 120 de la constitution qui précise que le peuple seul doit trancher. Si le peuple rejette l'idée d'une révision, celle-ci aura échoué. Si, au contraire, il l'aprouve, les deux conseils et le Conseil fédéral, selon l'article 96, alinéa 2 de la constitution, seront renouvelés pour travailler à la révision. (Cela signifie que le peuple ne désire pas, dans ces conditions, que nous recourions à une constituante.) Avouons que cette hypothèse du renouvellement des Chambres ne manque pas de sel si l'on songe que nos trois conseils viendront d'être constitués après des élections régulières. C'est peut-être une façon originale de fêter les 700 ans de notre Confédération!

Que la divergence porte sur l'ensemble ou sur un seul article ne change rien à la nécessité du recours au peuple. Simplement, la procédure prévue à l'article 120 interviendra plus vite, suivant qu'on doive ou non entamer la procédure de conciliation. C'est l'éventualité de telles complications préjudiciables à la révision totale, par les délais supplémentaires exigés, qui a entraîné l'abandon très rapide de propositions de modification purement formelles présentées en séance de commission. Qu'on le sache, en cas de divergence en la matière, le peuple aura le dernier mot.

C'est donc tout à fait indirectement que l'article 120 permet de poser la question aux citoyens et citoyennes de savoir s'ils veulent une révision totale de la constitution. Pour ce faire, à condition que l'Assemblée le veuille, il semblerait qu'il faille recourir à l'article 89, alinéa 4. Votre commission vous prie donc d'entrer en matière.

On doit se demander, en conclusion, ce que signifierait une non-entrée en matière. A la réflexion, elle entraînerait incontestablement un échec. Le chemin tracé par la proposition du Conseil des Etats paraît suffisamment balisé pour éviter des outrances. Aller au-delà reviendrait à vider l'opération de son sens.

Il convient maintenant de faire confiance au Conseil fédéral. De deux choses l'une: soit le gouvernement fera fi d'un climat de consensus indispensable au succès de cette révision totale, et il portera entièrement la responsabilité de l'échec de l'entreprise, soit, doté d'une sensibilité qui devrait être l'apanage d'un gouvernement de coalition, représentatif des courants majoritaires, il reste à l'écoute des aspirations au changement exprimées de manière plus ou moins explicite par le peuple et il ira au-devant d'un succès.

Une phase capitale de cette révision n'appartient-elle pas à ce Parlement? Comment, dans ces conditions, redouter un

coup de force de la part du Conseil fédéral? Ne serait-ce pas un abus de faiblesse de notre part ou alors l'expression d'un sentiment de méfiance à l'égard de notre exécutif?

La question fondamentale est celle du choix de ce qui est préférable dans les circonstances actuelles: laisser la porte ouverte, même si elle ne l'est pas toute grande, ou accepter de la voir se fermer pour probablement longtemps, sous la pression de représentants de tendances diamétralement opposées et alliées provisoirement pour faire triompher une politique de blocage.

Devant une si lourde responsabilité, un regroupement finalement massif s'est fait sur la voie médiane, ni voie royale ni voie de traverse et, par 12 voix contre 2, avec deux abstentions, votre commission a décidé d'entrer en matière et vous prie d'en faire de même.

M. Gautier: Le Conseil fédéral et la majorité de la commission nous invitent à décréter la révision totale de la constitution. Au nom de la minorité de la commission et du groupe libéral, je vous propose de ne pas les suivre et de refuser d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral, cela pour les raisons suivantes.

On révise la loi fondamentale d'un Etat pour divers motifs: à chaud, lors d'un changement brusque de système, c'est ce que notre pays a connu en 1803 et en 1848; ou bien lorsque les institutions ne conviennent plus pour une raison ou pour une autre, c'est ce qu'a connu la France de 1958; enfin, lorsque ces institutions doivent être corrigées après l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution, c'est ce qui s'est passé à peu près dans notre pays en 1874.

Aucun de ces cas ne nous concerne aujourd'hui, qui rendrait impérative et urgente la révision totale de la constitution. La dernière possibilité, celle qui nous concerne de l'avis du Conseil fédéral, est la remise en ordre d'un texte quelque peu vieilli et d'un style littéraire d'un autre siècle. La question qui nous préoccupe est de savoir si cette remise en ordre du texte constitutionnel est si nécessaire qu'elle vaille la peine de se lancer dans le travail considérable que sera la révision totale et surtout qu'elle vaille la peine de prendre le risque de modifier des institutions qui ont fait leurs preuves depuis plus d'un siècle. Car, et personne ne le nie, surtout pas nos rapporteurs, il ne peut y avoir de révision formelle sans que l'on touche plus ou moins au fond.

Je voudrais donc envisager deux questions. Premièrement, la forme est-elle si défectueuse qu'il faille à tout prix récrire la constitution et cette forme ne peut-elle être améliorée par des révisions partielles?

Deuxièmement les changements de fond inévitables pourront-ils être limités de telle manière que l'essentiel de nos précieuses institutions soit sauvagardé?

En ce qui concerne le premier point, à savoir si notre constitution est tellement défectueuse, le message du Conseil fédéral nous paraît d'une sévérité extrême, voire exagérée, vis-à-vis du texte constitutionnel actuel. La constitution de 1874, augmentée de ses cent et quelques modifications, a permis à notre pays de vivre, de développer ses institutions, de maintenir son équilibre politique pendant 113 ans, à travers deux guerres mondiales et plusieurs crises économiques. Elle a permis de résister aux tentations totalitaires de tout bord qui ont soufflé sur l'Europe entre les deux guerres. Elle a permis de maintenir l'unité nationale, en grande partie grâce au subtil équilibre entre le pouvoir central et la souveraineté des vingt-six Etats confédérés si habilement déterminé par le constituant de 1848. Elle a, de par la souplesse que lui confèrent les révisions partielles, favorisé l'adaptation de nos institutions à l'évolution technologique et aux cycles économiques, tout en développant la protection sociale. Cette constitution, bien des pays européens ou autres nous l'envient, parce qu'elle nous a assuré une stabilité sans raideur que peu d'entre eux ont connue. Dès lors pourquoi changer? La forme, nous dit-on, n'est pas belle, le style est vieux, des dispositions sont caduques ou de niveau législatif. C'est vrai que l'ordre, la beauté du style, laissent à désirer, mais qui cela choque-t-il en dehors des

spécialistes du droit constitutionnel? A-t-on vu des mouvements populaires se mobiliser et déposer une initiative pour la révision totale de la constitution? Ne s'agit-il pas de jeux intellectuels plutôt que d'un besoin politique ou populaire? Sans aller jusqu'à invoquer une citation que certains attribuent à Napoléon et d'autres à Talleyrand, disant qu'"une bonne constitution doit être obscure", il me semble que la seule esthétique ou même le souci de clarté ne justifient pas à eux seuls une révision totale. Si beau, si clair que puisse être un nouveau texte, il faudra quand même toujours la doctrine pour l'interpréter, et quand tout ne sera plus qu'ordre et beauté, combien de temps cela durera-t-il au gré des futures révisions partielles? Enfin, si vraiment certains articles ont besoin d'être réécrits, déplacés ou supprimés, cela peut se faire par quelques révisions partielles.

J'en viens aux défauts de fond. J'ai déjà parlé des articles caducs, il suffirait de les supprimer car ils ne sont pas si nombreux – quatre ou cinq au total. En tout cas, ils ne justifient pas à eux seuls une révision totale. L'inégalité de densité normative pose plus de problèmes, mais ici nous avons l'impression que cette inégalité est voulue. Divers articles vont trop loin dans le détail, parce que sans cela le peuple et les cantons ne les auraient pas acceptés. Le meilleur exemple se trouve dans les articles fiscaux: le constituant tient à ce rendez-vous obligatoire et périodique avec ses autorités, qui ne nous paraît pas inutile, loin de là. Les lacunes de la constitution sont plus importantes. Les droits fondamentaux ne sont pas, ou pas suffisamment, précisés dans le texte constitutionnel, ce qui oblige à se baser sur la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je suis d'accord qu'il serait préférable de les voir figurer dans le texte de la constitution, avec leurs effets et leurs limites, quoique bien souvent leur introduction dans la constitution n'intervient que lorsqu'on veut les limiter. Regardez par exemple le droit de propriété qui n'a jamais été aussi limité que depuis que la constitution le garantit. D'autre part, qui nous empêche d'introduire ces droits par des révisions partielles? Cela aurait l'avantage que le souverain pourrait se prononcer en détail sur ces droits. Ce dernier n'est pas prêt, je crois, à entériner n'importe quel texte dans ce domaine, on l'a vu avec l'initiative pour le droit à la vie, pour ne citer qu'un exemple récent. Même remarque pour les droits sociaux, avec cette différence que jusqu'ici peuple et cantons les ont presque systématiquement refusés lorsqu'on a voulu les introduire dans la constitution.

Quant aux autres lacunes citées dans le rapport au chiffre 521.4, elles nous paraissent des volontés arrêtées du souverain de ne pas changer le système. Vouloir remettre en cause les rapports entre l'Etat et le citoyen ou entre la Confédération et les cantons nous semble aller très loin, beaucoup trop loin, en contradiction du reste avec l'article 3 de l'arrêté fédéral. Dans l'ensemble, la révision totale ne nous paraît pas nécessaire. Les quelques défauts réels de forme ou de fond pourraient être corrigés par des révisions partielles. Mais le Conseil fédéral, le Conseil des Etats, la majorité de notre commission veulent une révision totale, avec, selon les cas, plus ou moins de modifications de fond. J'en viens ici à ma deuxième question: pourra-t-on limiter ces changements de fond? Très sincèrement je n'y crois pas pour au moins trois raisons. La première c'est que si nous votons cet arrêté fédéral, le Conseil fédéral va mettre au travail des experts qui vont rédiger un projet. Si qualifiés, si intelligents, si honnêtes que soient ces experts, ils vont être soumis à une tentation extrêmement forte, celle de vouloir tout améliorer et perfectionner, par souci de travail bien fait, mais en remettant en cause beaucoup de nos institutions. Je ne suis pas certain qu'ils résisteront à cette tentation, notamment parce que tous les avant-projets que nous avons eus sous les yeux ont montré que leurs auteurs y avaient cédé. C'est particulièrement vrai pour le projet de la commission que présidait M. Furgler; ce l'est aussi, à un moindre degré, pour le modèle qui figure en annexe du rapport. La deuxième raison est que lorsque les experts auront mis au point leur projet, qu'il aura été soumis à consultation, qu'il aura été adopté par le Conseil fédéral, il viendra devant

l'Assemblée fédérale, si d'ici là on n'a pas modifié le troisième chapitre de la constitution ou, dans ce cas, devant une constituante. Dans les deux cas, cette assemblée voudra perfectionner le projet des experts. Pour cela, elle y ajoutera probablement de nouvelles modifications du système actuel. Les travaux de notre commission l'ont bien montré puisque diverses propositions ont été déposées demandant que l'on s'inspire du projet de la Commission Furgler ou que l'on biffe l'article 3. Je reconnais que ces propositions ont été rejetées, elles n'en démontrent pas moins qu'une partie au moins du Parlement désire des réformes plus fondamentales.

Ma troisième raison, qui découle du reste des deux premières, est que la tendance à vouloir aller plus loin dans les modifications de fond s'accompagne d'une volonté de renforcer ce que la Commission Furgler a appelé les pouvoirs de l'Etat suisse. Et nous nous opposons avec toute notre énergie à une augmentation des pouvoirs de la Confédération, que ce soit vis-à-vis des individus ou des cantons. Je l'ai dit tout à l'heure, c'est à la fois le libéralisme relatif de la Constitution fédérale de 1874 et l'équilibre des pouvoirs fédéraux et cantonaux qui ont fait, qui font et qui feront la solidité de notre pays. Nous ne voulons pas qu'on y porte atteinte, que l'on risque de détruire cette stabilité politique et sociale sans rigidité, qui nous est si précieuse.

On m'objectera que l'Assemblée fédérale restera maîtresse de ce projet et, après elle, le peuple et les cantons. On m'a dit en commission que j'avais peur du peuple. C'est tout à fait absurde. Je ne le crains absolument pas car je suis persuadé que si le projet de constitution est tel que je le prévois, le peuple et les cantons le refuseront. Dès lors, cela a-t-il un sens de continuer un exercice qui va coûter des années de travaux aux experts et au Parlement pour aboutir à un échec presque certain. Pour nous, notre réponse est non, cela ne vaut pas la peine. De nombreux sujets plus urgents doivent être abordés en priorité, ne serait-ce que l'intégration européenne devant l'échéance de 1992 ou l'évolution des assurances sociales devant la détérioration de la courbe démographique.

Je résume et je conclus. La Constitution fédérale de 1874 a admirablement servi notre pays depuis 113 ans. A cet âge, il est permis d'avoir quelques rides. Il est normal que certains veuillent tenter d'effacer ces rides. Il ne faut pas, cependant, que ce «lifting» provoque des réactions pires que les rides ou, si vous préférez une autre comparaison, on ne renvoie pas une employée qui fait bien son travail parce qu'elle est moins belle qu'au jour de son engagement, pour lui préférer une remplaçante ravissante mais peut-être incomptente. Un changement de constitution est une affaire grave, difficile dont on ne peut prévoir d'avance toutes les conséquences. C'est un peu comme une opération chirurgicale. On ne s'y lance pas sans des indications tout à fait sérieuses. Or ici, il n'y a aucune indication sérieuse, aucune volonté populaire manifeste, il n'y a que des risques opératoires. Les motions Dürrenmatt et Obrecht ont provoqué de longs travaux d'étude. Il était bon qu'ils fussent menés à chef. Ils nous amènent, pour notre part, à la conclusion qu'aujourd'hui la révision totale n'est pas souhaitable, encore moins nécessaire.

Nous vous invitons, en conséquence, à mettre fin, pour le moment, à l'exercice en refusant d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral.

Ogi: Die Fraktion der SVP stimmt einer formellen Verfassungsrevision im Sinne des Ständerates mehrheitlich zu. Die SVP ist also mehrheitlich für Eintreten.

Auch innerhalb unserer Fraktion gibt es Vertreter, die den Beschluss des Ständerates ablehnen. Einigen geht er zu weit, andere sprechen sich sogar für eine materielle Revision aus. Lassen Sie mich die Haltung der SVP-Fraktion etwas eingehender erläutern.

Die SVP war der Verfassungsrevision gegenüber auf deren langem Leidensweg nicht nur positiv eingestellt. In ihrer Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf 1979 der Expertenkommission Furgler «erachtete es die SVP als notwen-

dig, den Verfassungstext mit der Verfassungswirklichkeit in Einklang zu bringen. Eine textlich systematische Ueberarbeitung der Bundesverfassung ist unseres Erachtens nötig und wünschbar.» So lautete unsere Vernehmlassung 1979. Die Modellstudie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 30. Oktober 1985 stiess hingegen bei der SVP auf wenig Gegenliebe. Dieser Entwurf war unserer Ansicht nach zu stark darauf ausgerichtet, dem einzelnen Bürger die Selbstverantwortung abzunehmen. Man wollte den Versorgungsstaat auf die Spitze treiben.

Auch die Gegner einer auch nur formalen Totalrevision haben ihre Argumente. So wollen sie unter anderem einen Zug nicht bestreite, von dem sie nicht wissen, wie er wohin fährt und wann er, wenn überhaupt, ankommt. Das scheint mir eine reichlich pessimistische Haltung. Sie passt zum heute verbreiteten No-Future-Syndrom. Wenn wir uns mit der Siebenhundertjahrfeier so schwer tun, warum schenken wir uns nicht wenigstens eine zeitgemäße, eine lesbare Verfassung? Wäre das nichts? Ich glaube doch. «Elle n'est pas d'une lecture facile», hat einmal André Siegfried gesagt, und weil die heutige Verfassung wirklich nicht leicht zu lesen ist, wird es beim sprachlich-systematischen Nachführen kaum bei einer formellen Revision bleiben. Aber wovor fürchten wir uns denn? War und ist das Alte immer besser? Trauen wir uns selber nichts mehr zu? Sicher, wir haben bis heute mit unserem «Kraut- und Rüben»-Grundgesetz ganz gut gelebt. Herr Gautier hat es richtig gesagt: die Verfassung hat uns «admirablement» gedient. Aber trotzdem, die klare Mehrheit der SVP-Fraktion stimmt einer formalen, einer nachführenden, einer verständlich machenden, einer systematisierenden, einer ordnenden und einer vereinheitlichen Verfassungsrevision zu.

Die Unzulänglichkeiten der geltenden Verfassung brauchen nicht näher erörtert zu werden. Einige Stichworte sagen alles aus: formale Mängel, veraltete Sprache, unzeitgemäße Systematik, zu grosse Regelungsdichte, die Frage der Grundsätzlichkeit und der Verfassungswürde vieler Bestimmungen, Lücken unseres Grundgesetzes, der galoppierende Revisionsrhythmus, dann das Auseinanderklaffen von Norm und Realität.

Wir leben in einer völlig anderen Welt als 1874. Unser Land hat sich verändert, die Menschen denken und handeln nicht mehr gleich wie damals. In dieser Zeit hat unser Land einen grösseren Wandel durchgemacht als in den fünfhundert Jahren zuvor. Der heutige Lenkungs-, Leistungs- und auch Versorgerstaat hat andere Funktionen wahrzunehmen als der Nachtwächterstaat von 1874. Viele ungeschriebenen Grundrechte sind heute bundesstaatliche Wirklichkeit, also gehören sie eigentlich in die Verfassung. Auch in materieller Hinsicht wären natürlich Anpassungen nötig. Stichworte dazu: Finanzpolitik, Finanzverfassung, von einem Provisorium ins andere, überholte Struktur der Behördenorganisation usw.

Irgendwann muss es ja gemacht werden. Irgendwann müssen wir uns aufraffen und uns einen sogenannten «inneren Mupf» geben. Unsere Verfassung ist heute 113 Jahre alt. Ein Retrofit-Programm müsste jetzt angestrebt werden. Damit rütteln wir noch lange nicht an unseren Grundfesten und unseren Grundwerten.

Schliesslich kann auch ein weiteres Argument der Gegner gegen eine selbst formal-sprachliche Revision nicht gelten, nämlich das Argument, es sei beim Volk noch kaum eine Grundwelle für eine Revision festzustellen. Eine positivere Stimmung ist, so glaube ich, zu erkennen. Das zeigen jüngste Meinungsumfragen, das zeigen Diskussionen mit Jugendlichen, das zeigt – das gebe ich ehrlich und offen zu – das klare Ja zum doppelten Ja.

Es wäre an uns, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für die Revision zu sensibilisieren. Wagen wir doch wieder einmal etwas! Im Sinne wie es der Ständerat beantragt: mit der klaren Leitplanke von Artikel 3, also der inhaltlichen Zielsetzung, mit dem klaren Wunsch aber auch, dass der einmal vorliegende Entwurf anhand der bestehenden Gesetzgebung getestet wird. Dies hat die Expertenkommission Furgler nicht getan. Das war möglicherweise ein Fehler.

Das Resultat hätte der Meinungsbildung gedient, und es wäre auch heute noch interessant. Das Unterfangen Verfassungsrevision wird – dessen müssen wir uns bewusst sein – nicht leicht sein. Die neue Bundesverfassung müsste ja kürzer werden, müsste veraltete Formulierungen bereinigen, müsste neu durchnumeriert werden, müsste die veraltete Terminologie anpassen, dürfte den Bürger nicht überfordern, müsste einfach zu lesen sein. All diese Vorstellungen führen dazu, dass die haarscharfe Differenzierung zwischen formaler und materieller Revision wohl nicht möglich sein wird. Das dürfte dann in ein paar Jahren, wenn der Entwurf des Bundesrates vorliegt, der Diskussionspunkt Nummer 1 werden. Trotzdem: packen wir's an, wagen wir es! Die Mehrheit der SVP-Fraktion ist dabei und ist für Eintreten.

M. Magnin: Le groupe du Parti du travail, du PSA et du POCH votera l'entrée en matière sur l'arrêté qui nous est soumis, relatif à la révision totale de la Constitution fédérale mais il appuiera la proposition de la minorité de la commission de notre conseil de biffer l'article 3 dudit arrêté. Sur le fond, en tout cas, cet article 3 nous paraît en contradiction avec l'article 2.

Comment, en effet, sont libellés ces deux articles? Je cite: «Article 2: Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle constitution. Article 3: Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative». Avec un cadre aussi étroit, imposé au Conseil fédéral par l'article 3, on ne peut obtenir de lui un projet de nouvelle constitution, comme l'indique l'article 2. Ce que nous lui demandons en fait c'est tout au plus, comme le reconnaissent les rapporteurs de la commission, une révision purement formelle de la constitution actuelle, vieille de 113 ans et devenue au fil des années un véritable fourre-tout alors que nous avons besoin d'une révision fondamentale. Ce n'est pas sérieux comme ne sont pas sérieux les prétextes évoqués pour rejeter l'idée d'élaborer véritablement une nouvelle constitution.

Si nous devions en rester là, on pourrait vraiment affirmer que la montagne a accouché d'une souris car, vous le savez, il y a une vingtaine d'années que cette question est posée. Une commission d'experts a travaillé pendant des années et a déposé, en 1977, un important et intéressant rapport ainsi qu'un projet de nouvelle constitution, lesquels ont ensuite été soumis à une large consultation dans le pays. A son tour, le Conseil fédéral nous a adressé, à fin octobre 1985, à la suite de cette consultation, un volumineux rapport dans lequel il se prononce résolument en faveur d'une révision totale de la constitution, rapport qui est d'ailleurs accompagné d'un modèle de nouvelle constitution fédérale, qualifié d'essai, et élaboré par le Département de justice et police. Ces projets sont loin de nous donner entière satisfaction. Ils montrent cependant la voie à suivre pour rédiger une nouvelle constitution répondant, dans une certaine mesure, aux exigences de notre époque. Ils doivent être pris en considération. On ne peut se limiter à une simple révision formelle comme on nous le propose aujourd'hui.

Notre pays, ses habitants, ont besoin d'une nouvelle constitution concise, simple et claire dans sa structure et dans sa forme qui mettent au premier plan les droits fondamentaux, sociaux et démocratiques qui prévoient leur extension et leur garantie. Des droits aussi essentiels que le droit au travail, à la protection des travailleurs, à la formation, à la culture, au logement et aussi à la grève, pour n'en citer que quelques-uns, doivent figurer expressément au chapitre des droits fondamentaux d'une nouvelle constitution.

Les droits démocratiques doivent être développés, notamment par l'instauration de l'initiative législative et par un assouplissement du principe de l'unité de la matière dans l'initiative constitutionnelle. La démocratie doit pénétrer dans les entreprises et, pour cela, une nouvelle constitution doit prévoir, pour leurs représentants, un droit de contrôle et d'intervention pour les travailleurs.

Sur le plan cantonal et communal, les étrangers, domiciliés en Suisse depuis un certain temps, doivent obtenir les droits politiques. Une nouvelle constitution doit renforcer le fédéralisme qui, bien compris, peut favoriser l'exercice des droits démocratiques.

Au chapitre traitant de l'économie, il faut insérer des dispositions qui permettent de limiter la toute puissance de certaines sociétés, des banques pour ne citer qu'un exemple, de mieux contrôler le développement de l'économie, de l'orienter en fonction de l'intérêt général du pays, des besoins réels de la population et de la protection de l'environnement. Elle devrait également définir une politique fiscale qui contribue à orienter ce développement, assure à la Confédération les ressources dont elle a besoin, mais qui tienne mieux compte qu'actuellement des moyens réels des sociétés, des entreprises et des citoyens. Une nouvelle constitution devrait aussi mieux affirmer l'engagement de la Suisse en faveur de la paix dans le monde, définir, à l'égard des pays du tiers monde, des règles politiques et économiques nouvelles et respectueuses des besoins et des droits de ces pays.

Nous venons de mentionner quelques points qui nous paraissent essentiels et que devrait contenir une nouvelle constitution. Mais nous n'avons pas d'illusions. Avec le rapport des forces politiques actuelles, nous ne pouvons espérer voir figurer dans une nouvelle constitution tout ce que nous venons d'évoquer, comme nous savons aussi qu'il ne suffit pas d'un bon article constitutionnel pour qu'un droit devienne une réalité. Nous l'avons vu avec l'AVS, nous le voyons avec l'assurance-maternité ou avec l'égalité des droits entre hommes et femmes. Nous savons qu'il faut encore une lutte de tous les instants pour que ces droits passent dans la vie et qu'ils soient respectés. Cependant, le fait qu'un droit figure dans la constitution facilite la lutte et peut devenir une garantie pour les citoyens.

C'est d'ailleurs pour ces raisons que le Conseil des Etats et la majorité de la commission de notre conseil ne veulent pas d'une nouvelle constitution. Ils veulent simplement une révision formelle. Même un projet comme celui des experts, qui n'a vraiment rien de révolutionnaire mais qui, sur certains points, prend en compte l'évolution de notre société et les besoins de ses habitants, n'entre pas en considération pour eux. En ce qui nous concerne, au contraire, nous considérons qu'une révision totale de la Constitution fédérale, que nous souhaitons, doit au moins s'inspirer de ce projet des experts. Telle est la recommandation que notre conseil devrait faire au Conseil fédéral après avoir biffé l'article 3 de l'arrêté sur lequel nous allons voter.

Columberg: Nach 113 Jahren und nach 127 Partialrevisionen ist es Zeit für eine Totalrevision unserer Bundesverfassung. Darum befürwortet die CVP-Fraktion eine Generalüberprüfung unserer Grundordnung. Die CVP sagt ja zu diesem Unterfangen. In Würdigung der realpolitischen Gegebenheiten tritt sie für eine formale Revision im weitesten Sinne ein. Hingegen lehnt sie im jetzigen Zeitpunkt die Einsetzung eines Verfassungsrates ab. Ueber diese Frage wird man zweckmässigerweise erst dann entscheiden, wenn der bundesrätliche Verfassungsentwurf vorliegt.

Seit über zwei Jahrzehnten diskutieren wir über die Wünschbarkeit und über die Notwendigkeit einer Totalrevision. Ich erinnere Sie an die aufrüttelnde Schrift von Professor Max Imboden «Das helvetische Malaise» und an die Motionen Dürrenmatt und Obrecht aus dem Jahr 1965. Mit der Ueberweisung dieser Vorstösse hat das Parlament, haben wir, den Bundesrat beauftragt, eine Totalrevision der Bundesverfassung nach gründlichen Vorarbeiten an die Hand zu nehmen. In der Zwischenzeit sind diese Abklärungen erfolgt, und zwar mit einer einmaligen Gründlichkeit. Ich erinnere Sie an die enorme Arbeit der Arbeitsgruppe Wahlen, die nach sehr umfassenden Studien und aufgrund der erhaltenen Antworten zum Schluss kam, eine Totalrevision sei notwendig. Sie legte auch die wesentlichen Elemente einer künftigen Verfassung dar. Anschliessend hat die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat

Kurt Furgler einen konkreten Entwurf ausgearbeitet, sozusagen eine Verfassung aus einem Guss. Ich hatte mit einigen anderen Ratsmitgliedern das Vergnügen, in dieser Gruppe mitarbeiten zu dürfen.

Der Bericht, insbesondere der ausformulierte Entwurf, hat ein aussergewöhnliches Echo – von begeisteter Zustimmung bis zur radikalen Ablehnung – ausgelöst. Immerhin haben über eine Viertelmillion Mitbürger diesen Entwurf bezogen, was eine einmalige Spitze für eine Bundespublikation darstellt. Von den 885 Vernehmlassungen erachtet eine grosse Mehrheit die geltende Verfassung als revisionbedürftig und befürwortet eine Totalrevision. Einzelne Bestimmungen, wie die Eigentums- und Wirtschaftsordnung, sind jedoch stark umstritten. Zum Teil handelt es sich um Missverständnisse, und zum Teil wurden die Unterschiede zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zuwenig beachtet. Trotzdem hat dieser Entwurf bereits beachtliche Auswirkungen gehabt. Bei allen seither durchgeföhrten Teilrevisionen orientierte man sich an diesem Entwurf. Er bildet eine Art Richtschnur. Der neue Artikel 4 betreffend Gleichstellung von Mann und Frau beispielsweise wurde sogar wörtlich übernommen. Doch über diesen Entwurf und über den Inhalt der künftigen Verfassung haben wir heute nicht zu entscheiden. Auch nicht über die vom Justiz- und Polizeidepartement ausgearbeitete Modellstudie für eine neue Bundesverfassung. Uebrigens liegen noch einige andere, sehr wertvolle Vorschläge vor.

Unsere heutige Fragestellung ist viel einfacher: Totalrevision, ja oder nein? Uebungsabbruch oder Forsetzung eines hoffnungsvoll begonnenen, aber anspruchsvollen Unterfangens? Einen Uebungsabbruch können wir uns nach so vielen Vorarbeiten und nach soviel Engagement seitens breiter Bevölkerungskreise und seitens der Jungen gar nicht leisten. Das wäre eine Kapitulation vor dem Zeitgeist, vor der Zukunft. Gewiss, heute haben wir keine Aufbruchszeitung. Die Zeit der Visionen ist vorbei. Eine kürzlich durchgeföhrte Umfrage hat dennoch gezeigt, dass eine Volksmehrheit für eine Revision ist. Erfreulicherweise ist auch unsere Landesregierung dafür, und selbst der Ständerat hat sich zu einem Ja durchgerungen. Die grosse Mehrheit der nationalrätlichen Kommission schliesst sich dieser Meinung an, und es ist überflüssig, die Notwendigkeit einer solchen Generalüberprüfung eingehend zu begründen. Nach den zahlreichen Partialrevisionen ist unsere Verfassung ein Flickwerk geworden. Mit den ständigen Änderungen konnten zwar die aktuellsten Probleme punktuell gelöst werden. Die Verfassung als Ganzes hat aber unter diesem ständigen Flicken gelitten. Sie enthält heute zahlreiche nebensächliche Details und viele überholte Bestimmungen. Sie ist kaum lesbar. Es fehlt ihr ein klarer Aufbau und eine systematische Ordnung. Von grösster Bedeutung sind die inhaltlichen Mängel. Die Verfassung weist erhebliche Lücken auf, sie ist für völlig andere gesellschaftliche Verhältnisse geschaffen als für unsere moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Heute erleben wir gewaltige Veränderungen auf allen Gebieten: weltweite Zuammenschlüsse von Unternehmen, enge Verflechtungen zwischen Staaten und atemberaubende technologische Fortschritte. Wenn man das sieht und verfolgt, ist es unverständlich, wieso wir unser Grundgesetz diesen Veränderungen nicht anpassen wollen. Wieso eine derartige Angst, Herr Gautier, vor jeglicher Neuerung, wieso soviel Misstrauen gegen ein Ueberdenken unserer rechtlichen Grundlagen? Haben wir doch etwas mehr Mut, etwas mehr Zuversicht, etwas mehr Vertrauen in unsere Zukunft. Uebrigens sind uns zahlreiche Kantone mit dem guten Beispiel vorausgegangen und haben in den letzten Jahren ihre Verfassungen revidiert und damit bewiesen, dass ein solches Vorhaben erfolgreich durchgeführt werden kann. Ein Streitpunkt sind im Artikel 3 des Bundesbeschlusses die Leitplanken für den Bundesrat, die Richtlinien, die bei der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung zu befolgen sind.

Persönlich bin ich der Auffassung, dass diese Auftragsumschreibung gar nicht nötig wäre, denn unser Bundesrat kennt unsere politische Struktur. Wenn er wider Erwarten

überborden sollte, wird das Parlament sicher die nötigen Korrekturen anbringen. Aber wir müssen realistisch bleiben. Die in vielen Kreisen verbreitete Angst vor einer Erneuerung erfordert eine Eingrenzung des Auftrages. Unter diesem Blickwinkel ist die ständeräthliche Lösung, welche die Kommissionsmehrheit übernommen hat, das Optimum dessen, was man im Augenblick erreichen kann. Die Beschränkung auf eine formale Revision, auf ein Nachführen des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes, auf eine verständliche Darstellung, auf eine systematische Ordnung und auf die Vereinheitlichung hinsichtlich Dichte und Sprache ist allerdings möglichst weit zu interpretieren. Sie beinhaltet selbstverständlich auch materielle Änderungen.

Die CVP-Fraktion stimmt deshalb für den Artikel 3 in der Fassung des Ständerates und der Kommissionsmehrheit. Ueber die Einsetzung eines Verfassungsrates müssen wir uns noch nicht unterhalten; das ist noch viel zu früh. Der Entscheid hängt auch wesentlich vom Inhalt des Entwurfes, den der Bundesrat uns dannzumal unterbreiten wird, ab. Wenn er keine grundlegenden Neuerungen enthält, wird die Aufgabe gar nicht so anspruchsvoll sein.

Ich fasse zusammen: Die CVP hat sich stets für eine Totalrevision der Bundesverfassung eingesetzt. Der vom Ständerat und von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Weg ist realistisch. Er verspricht, innert vernünftiger Zeit zu einer zeitgemässen Bundesverfassung zu kommen. Sagen wir also ja zu diesem Grossunternehmen Totalrevision, sagen wir ja zu unserem Staat und zu einer zeitgemässen Reform.

Braunschweig: Es war einmal eine Hoffnung: die grosse Hoffnung der sechziger und siebziger Jahre auf eine neue Bundesverfassung. Wir Sozialdemokraten und Gewerkschafter haben dannzumal und seither zur Totalrevision etliche Male ja gesagt. Allerdings nicht nur zu einem neuen Kleid, sondern auch zu einem neuen Inhalt auf bisheriger demokratischer, sozialer und freiheitlicher Grundlage. An dieser Hoffnung messen wir Botschaft und Beschluss zur Totalrevision. Auch heute sagen wir ja zum Eintreten, aber mit grosser Mehrheit nein zum Artikel 3 des Bundesbeschlusses, der uns nicht mehr frei atmen lässt, der enge Schranken für den Bundesrat setzt, der die Totalrevision zu einer Formalrevision macht. Herr Ogi hat konsequenterweise auch tatsächlich nur noch von einer formellen Revision gesprochen.

Wir greifen nicht nach den Sternen, um das Bild des ständeräthlichen Kommissionspräsidenten zu übernehmen; aber wir behalten die Sterne und den Weltraum im Auge. Wir sind keine Gipfelstürmer, aber behutsam, Schritt um Schritt, wollen wir den Gipfel erreichen, wohl wissend, dass dahinter immer neue Gipfel sichtbar werden und dass wir der Gerechtigkeit und der Menschlichkeit nur bruchstückweise näher kommen.

In einer neuen Bundesverfassung stellten und stellen wir uns mehr Ausgleich zwischen Mächtigen und Machtlosen, zwischen Mehrheit und Minderheiten, aber auch zwischen Mensch und Natur, zwischen Wirtschaft und Umwelt und schliesslich zwischen Völkergemeinschaft und unserem Lande vor.

Konkret dachten und denken wir als erste Leitidee an einen zeitgemässen Grundrechtskatalog, der allen Menschen – ich sage ausdrücklich: allen Frauen und Männern, alten und jungen in diesem Lande – nicht nur Freiheitsrechte, sondern auch Sozialrechte garantiert: Rechte auf Arbeit, Wohnung, Bildung, ärztliche Betreuung, sozialen Schutz, zusätzlich Schutz der Arbeitnehmer, Mieter, Konsumenten; immer Frauen und Männer, die nicht auf eigene Macht und eigene Reserven ausweichen können. Wir denken an Grundrechte, die nicht ein Fetzen Papier, sondern Wirklichkeit sind und notfalls auch vor dem Richter durchgesetzt werden können – auch von der Frau und vom Mann auf der Strasse –, und dies nicht nur gegenüber staatlichen Behörden, sondern gegenüber jedermann.

Zu den Freiheitsrechten gehören auch die umstrittenen Rechte: Demonstrations- und Streikrecht, Kunst- und Wis-

senschaftsfreiheit. Wir streben die Ueberwindung jeder Form von Diskriminierung an für alle Minderheiten: auch für Drogenabhängige, Aids-Patienten und für alle anderen Benachteiligten in unserem Lande.

Ich bedaure es auch heute noch, dass mein Vorschlag, die Grundrechte separat als ein erstes Paket und eine wichtige Leitidee zu behandeln, formalrechtlich nicht durchführbar ist.

Als Sozialdemokraten und Gewerkschafter liegt uns als zweite Leitidee oder Zielvorstellung die Festigung des Sozialstaates am Herzen – ich sage ausdrücklich am Herzen, und nicht am Programm!

Diese Festigung des Sozialstaates muss ihren Niederschlag in einer totalrevidierten Bundesverfassung finden. Wir ruhen in diesem Lande und in diesem Hause nicht, solange Menschengruppen soziale Not leiden, seien es Alte, Kranke, Invalide oder Berufsangehörige mit niedrigen Einkommen, ohne Ausbildung, Stipendiaten; Menschen, die mit dem hässlichen Wort «Sockelarbeitslose» bezeichnet werden.

Dazu drei Bemerkungen: Wir haben uns immer gegen Missbräuche sozialer Einrichtungen gewandt und werden es auch in Zukunft tun.

Sozialpolitik stand und steht nie im Gegensatz zur Eigenverantwortung. Sozialpolitik schliesst immer auch eigene Lebensgestaltung und persönlichen Lebensstil ein.

Die dritte und wichtigste Bemerkung: Ein Sozialstaat muss ein umweltfreundlicher Staat sein. Sozialpolitik heisst Umweltschutz und mehr als das: auch Umweltgestaltung. Diese Aussage betrachte ich als dritte Leitidee.

Wenn in erster Linie die massgebenden Verantwortlichen der Wirtschaft, aber auch Konsumenten, Mieter und Arbeitnehmer die Probleme der Umwelt und der Natur nicht selber wahrnehmen und lösen, müssen wir gemeinsam ihnen und uns allen Grenzen setzen und Freiheiten beschränken, weil wir alle nicht nur überleben, sondern lebenswert und mitmenschlich leben wollen. Nicht aus Wirtschaftsfeindlichkeit, sondern aus Menschenfreundlichkeit ist das nötig.

Konkret heisst dies, in einer zukünftigen Bundesverfassung: Beschränkung des Eigentums, der unkontrollierten Konzentrationen und Zusammenschlüsse, der ungerechten und vor allem arbeitslosen Gewinne. Beschränkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs; Landesplanung und Bodenrecht, die auf Wirksamkeit und Gerechtigkeit ausgerichtet sind.

Mit diesen «heissen» Fragen haben wir die Ursachen berührt, die die Entwicklung der Totalrevision in den letzten 20 Jahren erklären: Aufbruch in den sechziger Jahren durch parlamentarische Vorstösse, die sorgfältigen und umfangreichen Vorarbeiten unter Leitung von alt Bundesrat Wahnen; der erstaunliche Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler in den siebziger Jahren, der allerdings rückblickend seine Entstehung eher einem gruppendiffamischen als einem politischen Konsens verdankt.

Sie erinnern sich an den schwedischen Filmtitel: «Sie» – die Expertenkommission Furgler – «tanzte nur einen Sommer.» Dann kamen die November-Nebelschwaden der Vernehmlassungsantworten, und die Totalrevisionswitterung wurde kühl und regnerisch. Der Bundesrat schien unter dem Druck privatwirtschaftlicher Opposition zu zögern, allerdings auch verständlich infolge des zweimaligen Wechsels des zuständigen Departementsvorstehers. Die Totalrevision wurde mehr und mehr zu einer Kosmetikrevision, ergänzt mit wenig Schönheitschirurgie.

Ich bin weit davon entfernt, die Verantwortung für die unerfreuliche Entwicklung auf den Bundesrat abzuwälzen. Die Mehrheit unseres Parlamentes muss sich den Vorwurf einiger Sündenfälle im Bereich von Verfassungsrevisionen gefallen lassen. Diese Sündenfälle haben mitgeholfen, das Klima für die Totalrevision zu verschlechtern, Menschen in diesem Lande zu entmutigen und Hoffnungen zu zerstören. Was ist aus der Ausführungsgesetzgebung für den Preisüberwacher geworden? Wie lange wurde die Presseförderung verschleppt, um sie danach totzuschlagen?

Der Ständerat als Erstrat einigte sich mehrheitlich als Kompromiss auf Artikel 3 des Bundesbeschlusses über die Totalrevision der Bundesverfassung. Die SP-Fraktion unterstützt

mit grosser Mehrheit – wie bereits eingangs erwähnt – den Minderheitsantrag Leo Weber auf Streichung dieses Artikels 3, denn mit dieser Einschnürung des Gesetzgebers verliert die Totalrevision ihren Charakter als Totalrevision. Sie wird zur Formalrevision und bringt politisch und inhaltlich zu wenig, ist den grossen Aufwand für Verwaltung, Experten, Regierung, Parlament und Volk nicht wert. In unsere Ueberlegungen haben wir auch die wichtigen Interpretationen von Kollege Binder als Kommissionspräsidenten im Ständerat und von Frau Bundesrätin Kopp miteinbezogen und die Zusicherungen nicht überhört, dass es nicht nur um eine redaktionelle Revision im engeren Sinne gehen darf. Auch wenn es um Dichte oder Systematik, vor allem aber um die Nachführung ungeschriebenen Verfassungsrechtes, geht, müssen materielle Fragen mitberücksichtigt und beantwortet werden. Diese Worte haben wir uns eingeprägt. Aber massgebend ist und bleibt die einengende Formulierung von Artikel 3; dieser Wortlaut enthält nur wenige Lücken und wenig Spielraum für Auslegung.

Der Kommissionspräsident, Herr Lüchinger, bezeichnete das Stillschweigen des Ständerates zu den Ausführungen Binder als Willenskundgebung. Diese Interpretation scheint mir doch gegenüber dem Wortlaut recht gewagt zu sein. Wir haben auch das andere nicht übersehen: der weniger engherzige Vorschlag Jagmetti und Aubert im Ständerat, der heute von Frau Spoerry übernommen worden ist, wurde vom Ständerat abgelehnt. In unserer Kommission ging es je einem Ergänzungsvorschlag Rolf Weber, einer Motion Ott und einem Kompromissvorschlag Auer nicht anders. Schliesslich haben wir die grossen und kleinen Bedenken, die gegenseitigen und die Selbst-Beschwichtigungen, Zweifel, Ängstlichkeiten und Ängste in der Kommission nicht überhört, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Möglichkeit von Varianten, die vorgelegt werden könnten. Die Bereitschaft zu einer Totalrevision besteht nach unserer Einschätzung mehrheitlich nicht mehr. Geblieben ist teure Kosmetik.

Wir sind Frau Kopp dankbar, dass sie für die Totalrevision kämpfte, aber auch sie beschwichtigte: Weil es sich um eine Anpassung, um die «Nachführung der Verfassung» gemäss einer Formulierung von Professor Eichenberger, handle, sei eine Grundwelle oder eine Leitidee nicht zwingende Voraussetzung. Die Revision könnte ohne Emotionen durchgezogen werden.

Eine neue Bundesverfassung nur mit dem Kopf, nur intellektuell, ohne persönliches Engagement des ganzen Menschen, ohne Begeisterung, ohne Leidenschaft, ohne Bereitschaft, im Abstimmungskampf auf die Barrikaden zu steigen? Daran glauben wir nicht so rechtl! Können wir allenfalls auf die Eigendynamik hoffen? Totalrevision ist ja auch ein Prozess. Eine Minderheit unserer Fraktion hat diesen Hoffnungsschimmer, die Mehrheit denkt an andere Gesamtkonzeptionen derselben siebziger Jahre: Aufgabenteilung Bund/Kantone, Gesamtkonzeption Verkehr oder Medien – wo sind sie geblieben?

Leben wir in einer gesamtkonzeptions-unfreundlichen Zeit? Ist es eher unsere Aufgabe, hängige Einzelfragen deziert anzufassen und Antworten zu finden? Ganz abgesehen von unserer eigenen Befürchtung, dass sich eine Eigendynamik auch rückwärts entwickeln könnte.

Wir geben die Hoffnung nicht auf, dass die Gesamtabstimmung über den Bundesbeschluss ohne Artikel 3 stattfinden wird und dass der Weg für eine wirkliche Totalrevision offen bleibt. Müssen wir den Artikel 3 in Kauf nehmen, um eine Differenz mit dem Ständerat zu vermeiden? Dürfen wir eine Totalrevision der Bundesverfassung mit solch opportunistischer Ueberlegung in Angriff nehmen und weiterführen? Wenn wir schon in dieser Vorfrage die Auseinandersetzung mit dem Ständerat scheuen, wie wollen wir das grosse und schwierige Unterfangen gemeinsam zu einem guten Ende führen? Viele von uns sind nicht bereit, diesen Weg des Kompromisses und der Lauheit, wie ihn Artikel 3 vorsieht, zu gehen. Sollten Sie sich mehrheitlich dennoch dafür entscheiden, so hat sich unsere Fraktion leider für Stimmfreigabe entscheiden müssen.

Jaeger: Seien wir doch ehrlich! Was heute da von uns beschlossen wird, kann man unter den Titel setzen: «Der Berg hat eine Maus (ich würde sagen: ein Mäuslein) geboren», und das erst noch nach einer «Schwangerschaft» von über 22 Jahren. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Motionäre Obrecht und Dürrenmatt bereits eine umfassende reformerische Revision der Bundesverfassung wollten, und diese Forderung ist seinerzeit vom Parlament einstimmig überwiesen worden. Im Jahre 1966 hat unser Parlament einen Beschluss gefasst, von dem wir heute offensichtlich wieder wegkommen. Was also mit einer Aufbruchsstimmung begann, was in der Kommission Wahlen als Wagnis deklariert worden ist und 1967 bis 1972 aufgearbeitet wurde und dann in der Kommission Furgler von 1974 bis 1978 zu fast visionären Entwürfen beflogelte, wird heute auf eine «mickrige» Formalrevision, auf eine «mickrige» Flickübung zurückbuchstabiert. Nennen wir es doch beim Namen. Wenn von einzelnen Vorrednern gesagt wird, wir sollten doch etwas wagen – Herr Ogi hat etwa dreimal aufgerufen: «Wagen wir es doch!» –, dann frage ich Sie: Was wollen Sie denn da überhaupt wagen? Da gibt es ja gar nichts zu wagen. Da machen Sie etwas Kosmetik, da vollziehen Sie eine Straffung der Verfassung, die nötig und überfällig ist, aber zu wagen gibt es da sicher nichts. Herr Columberg, es handelt sich hier sicher auch nicht um ein Gross-, sondern schon eher um ein Kleinunternehmen. Ich bin etwas überrascht, wie sich heute gerade auch Vertreter der CVP so wenig an ihren dreimaligen Bundespräsidenten Furgler erinnern, der doch immerhin das Wagnis Schweiz im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung eingehen wollte. Man hat heute nicht viel davon gehört.

Ich frage Sie: Warum resignieren denn alle Politiker? Ich glaube fast deshalb, weil hier kein Applaus zu erwarten ist. Mit einer Totalrevision der Bundesverfassung kann man nicht beim Publikum ankommen. Es ist offensichtlich, dass sogar die Bannerträger dieses Jahrhundertwerks – ich würde sagen dieser «Furglerschen Unvollendeten» – plötzlich resignieren. Sie stellen die politische Realität in den Vordergrund. Mutlosigkeit, Kleinmut machen sich breit. Unser Parlament ist einfach nicht in der Lage, hier eine staatspolitische Führungsrolle zu übernehmen. Im Gegenteil, bereits zum vornherein antizipieren wir ein angebliches Volksverdikt, indem wir sagen, das Werk habe ohnehin in unserer Bevölkerung keine Grundwelle auszulösen vermocht. Wir können mit einer Totalrevision nie eine Volksbewegung auslösen. Sie ist unsere Sache. Es ist Sache der Regierung und des Parlaments, den Dialog mit diesem Volk zu suchen, so, wie das Herr Bundesrat Furgler seinerzeit versucht hat. Aber davon ist heute keine Rede mehr.

1978 hat Herr Furgler an der Pressekonferenz der Expertenkommission sinngemäss ausgeführt, unsere Verfassung sei kompliziert, überwuchert, aufgedunsen. Herr Furgler hat hinzugefügt: «Eine Zeitlang kann man flicken, doch dann kommt der Moment, wo es heisst: jetzt brauchen wir ein neues Kleid.» Was hat sich an diesem Befund seit 1978 geändert? Nichts, im Gegenteil! Wir haben heute die Wahl, in eine Revision zu gehen mit sogenannten «Leitplanken», mit dem «Korsett» des Artikels 3, oder eine Revision zu beginnen, die das Ziel einer echten Staatsreform anvisiert. Das ist hier die Frage. Ich würde es sehr bedauern, wenn wir den kleinmütigen Weg gingen und wenn wir nicht den Mut aufbringen würden, wirklich ja zu sagen zu einer echten Staatsreform und nein zu sagen zu einer «So-tun-als-ob-Lösung», zu einer Alibiübung, von deren Wert wir alle nicht überzeugt sind. Ich erinnere an das, was Herr Oskar Reck vor einigen Jahren gesagt hat. Da hat er die Meinung vieler von uns im Parlament getroffen: «Es hätte in der Tat wenig Sinn, unsere Bundesverfassung, die im Verlaufe eines Jahrhunderts zum Flickwerk geworden ist, einer blassen Schönheitskur zu unterwerfen.»

Es gibt ein riesiges Reformdefizit in diesem Staat, und dies gerade heute, angesichts epochaler Fragestellungen. Neue Fragen bedürfen neuer Antworten. Wir sind – da muss ich Herrn Lüchinger zustimmen – am Anfang einer Wendezeit. Es besteht über diese Reformen nicht etwa ein Konsens.

Ich bin überzeugt: Es gibt zahlreiche Reformpostulate, die bereits heute konsensfähig wären. Ich nenne Ihnen einige Beispiele: Wir wissen, dass die Finanzordnung 1994 ausläuft. Hier wissen wir alle, dass wir zu einem neuen, indirekten Steuersystem kommen müssen. Wir haben auch gewisse Gemeinsamkeiten in den Vorstellungen über die Fragen der Agrarordnung: Wir wollen alle – neuestens sogar die Freisinnigen mit ihrem Fraktionsprogramm – eine ökologische Landwirtschaft. Wir wollen eine Landwirtschaft, in der die Einkommenssicherung über Direktzahlungen garantiert ist. Das sind Reformpostulate, die konsensfähig sind. Wir wollen eine andere Wettbewerbsordnung, die den wirk samen Wettbewerb garantiert, in der auch die Kleineren eine Chance haben, eingebunden in soziale, in ökologische Spielregeln! Und wir wollen doch alle gemeinsam – das weiss ich aus Ihren Voten zu entnehmen – die Umwelt gegenüber den Anfechtungen moderner Technik und gegenüber den Ansprüchen des Wohlstandsmenschen schützen. Und wir wollen auch gemeinsam eine neue Energiepolitik, habe ich noch vor einer kurzen Zeit gehört. Bürgerrechte, vom Datenschutz bis zum Recht auf Dienstverweigerung, Sozialrechte und ganz besonders auch den Ausbau der Volksrechte sind vorzusehen. Schon seit langem sprechen wir von der Verfassungsgerichtsbarkeit, von der Gesetzes- und von der Einheitsinitiative.

Die Dynamik der Wendezeit, der Übergang vom expansivistischen Wachstum zu qualitativen Entwicklungen in Richtung einer menschen- und umweltverträglichen Technik und Wirtschaft, verlangt doch nach einem rechtlichen Rahmen, und es braucht ein Grundgesetz, das eine solche Wendezeit zu tragen vermag. Sowohl der Entwurf Furgler als vor allem auch der Entwurf der Professoren Kölz und Müller würden sicher eine hervorragende Entscheidungs- und Arbeitsgrundlage für eine solche Totalrevision abgeben, aber im Sinne einer Staatsreform und nicht im Sinne einer kosmetischen Verschönerung der Verfassung.

Ich frage Sie: Warum sind diese sorgfältig erarbeiteten Vorschläge auf derart enarrigierten Widerstand, ausgerechnet in einflussreichen Wirtschaftskreisen, gestossen? Etwa deshalb, frage ich, weil die Stellung des Einzelbürgers, des Arbeitnehmers, des Mieters, des Rentners, des Konsumenten und seine demokratischen Mitgestaltungsrechte in unserem Staat gegenüber den Mächtigen ausgebaut und gestärkt worden wären? Oder: Hat man Widerstand geleistet, weil man das Gefühl hat, dass unserer natürlichen Umwelt gegenüber Raubbau oder Ausbeutung zu sehr zu ihrem Recht verholfen werden soll? Diese Fragen sind zu beantworten. Wer sie nicht beantwortet, muss sich den Vorwurf der Reformverhinderung gefallen lassen.

Natürlich gibt es auch Gründe gegen eine Totalrevision: Wir sind nämlich immer wieder mit der Aufgabe konfrontiert, die Verfassung laufend Teilrevisionen zu unterwerfen, weil es dringliche Reformforderungen und -vorschläge gibt, weil wir vor gewisse Sachzwänge gestellt werden. Wir müssen beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes etwas unternehmen, um zu retten, was noch zu retten ist. Da habe ich doch die Angst, dass eine Totalrevision – vor allem, wenn sie nur kosmetisch gedacht ist – letzten Endes als grosse, dauerhafte Schublade dient für alle Teilrevisionen. Man wird immer wieder ausweichen, diese und jene Diskussion gehöre zur Totalrevision. Wir werden schon im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative heute nachmittag hören, wie sehr dieses Anliegen letzten Endes in eine Totalrevision gehöre. Ich bitte Sie – und ich bin froh, Frau Bundesrätin Kopp, wenn Sie nochmals bestätigen, dass Sie dazu bereit sind – diese Totalrevision, wie sie heute beschlossen wird, ganz rigoros von all diesen Teilrevisionen und Reformen zu trennen, die ebenfalls anstehen und zu deren Bewältigung wir in diesem Parlament aufgerufen sind.

Unsere Fraktion ist zwar einstimmig für Eintreten, lehnt aber ebenso einstimmig Artikel 3 als Korsett ab. Nachdem wir ursprünglich noch relativ positiv dazu gestanden sind, haben wir aufgrund der Kommissionsinterpretation zur Kenntnis nehmen müssen, dass, wenn Sie diesen Artikel 3 annehmen, nichts mehr möglich ist, was in Richtung einer

echten Totalrevision geht. Es sind so keinerlei Reformen mehr möglich, die in unserem Staat, in unserer Gesellschaft und mit Blick auf die Wendezeit unbedingt nötig wären. Ich bitte Sie also, Artikel 3 zu streichen und mindestens unseren Nachfolgern, die im Herbst 1987 neu ins Parlament gewählt werden, die Chance zu geben, mehr Mut zu zeigen, als wir ihn zu einer echten staatsreformerischen Totalrevision gezeigt haben. Seien Sie hier nicht zu kleinlich, und denken Sie an unser Nachfolgeparlament! Ich bin überzeugt, es wird mehr Mut beweisen als wir hier.

M. Couchebin: Notre constitution a plus de cent ans. Aucun autre pays voisin n'a une charte fondamentale aussi ancienne. La France, pour prendre un exemple concret, a vécu, pendant ce temps-là, sous quatre régimes différents, doté chacun d'une constitution: la IIIe République, l'Etat français du Maréchal Pétain, la IVe République depuis la guerre de 1945 jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle et la naissance de la Ve République. L'Allemagne, elle, a vécu des bouleversements politiques et juridiques encore plus grands. L'Italie et l'Autriche sont dans le même cas. La Suisse et son histoire constitutionnelle apparaissent donc, dans notre région du globe, comme des îlots d'une incroyable stabilité politique.

Il faut ajouter que la constitution de 1874, même si elle contient des nouveautés telles que le référendum en matière constitutionnelle, par rapport à la constitution de 1848, n'est pas fondamentalement différente de celle issue de la guerre civile du Sonderbund. La constitution de 1874 est une mouture renouvelée, une édition augmentée et revue de la constitution de 1848. Or, depuis 1848, grâce à l'esprit des institutions créées alors, un certain nombre de choses nouvelles, mais fondamentales, ont été acquises pour ce pays.

Sur le plan des émotions, des sentiments, des idées, c'est la naissance d'une conscience nationale suisse. Bien sûr, les accents enflammés d'un Karl Hilty sont un peu dépassés lorsqu'il disait, dans l'Annuaire politique de 1897 que la Confédération helvétique est une forme politique spéciale, voulu par Dieu et possédant une vocation particulière, une sorte de peuple élu semblable à ce que furent les Juifs. Ces accents, je le répète, sont dépassés, et pourtant les Suisses, quelles que soient leur langue, leur religion, leur condition sociale, leur état de citadin ou de campagnard, se considèrent un peu comme un peuple à part, une sorte d'exception en Europe. C'est à la fois une de nos forces et une de nos difficultés lorsqu'il s'agit d'aborder l'avenir et, plus particulièrement, de concevoir nos relations avec le reste de l'Europe.

Depuis 1848 aussi, sur le plan économique, sur le plan du développement des libertés, des droits fondamentaux, nous avons connu une période de prospérité et de succès presque continue. Même des crises politiques graves, comme le «Kulturmampf» ou la grève générale de 1918, la grande crise des années trente, n'ont pas provoqué de bouleversement ni de rupture de l'élan donné au milieu du siècle dernier.

Pour nous, Suisses, la révision de la constitution ne se perçoit pas de la même manière que pour les peuples voisins. Tant de succès nous conduisent peut-être à un certain fétichisme constitutionnel, à la crainte qu'une discussion sur un nouveau texte constitutionnel ne puisse remettre en cause l'équilibre interne et l'acquis formidable, sur le plan politique et économique de notre pays.

Pour le Parti radical, il y a sans conteste une raison de plus d'être attaché aux constitutions de 1848 et de 1874. Elles sont, et nous le disons sans aucune arrogance, car comme tous les autres Suisses nous en sommes les bénéficiaires et non les propriétaires, l'œuvre des pères fondateurs du radicalisme et du libéralisme helvétique. Nous avons toutes les raisons d'être fiers de l'œuvre accomplie.

Nous devons cependant nous garder de confondre la légitime admiration que nous avons pour nos prédecesseurs avec une pudeur excessive qui consisterait à conserver telle quelle, quasiment pour l'éternité, dans sa forme du passé, la constitution suisse. Or, la leçon des constituants de 1874 et aussi celle des constituants de 1848 est précisément qu'une

constitution doit à la fois intégrer, sous peine d'échouer, les valeurs du passé et tenir compte de l'évolution.

Pour avoir oublié le passé, les fondateurs de la République helvétique de 1798 créèrent un Etat qui ne dura que quelques années et qui obligea les Suisses désunis à se rendre à Paris pour y solliciter l'acte de médiation de 1803. La Restauration de 1815 avait le défaut contraire; elle ne tenait pas compte de l'évolution. Heureuse faute, puisqu'elle allait provoquer le renouveau libéral des années 1830 et 1840.

Aujourd'hui, quels sont les acquis qui doivent dicter toute réflexion sur la constitution? Ce sont le fédéralisme qui trouve sa force dans la tradition de l'ancienne Confédération d'avant 1798, l'héritage libéral du XIXe siècle, soit l'égalité des citoyens, la démocratie directe, le libéralisme économique, imprégné de la solidarité qui inspira la première loi sur les fabriques et, tout au long de notre siècle, les grandes institutions sociales. Il y a aussi ce que dit l'article 2 de la constitution, savoir que le but de notre Etat est d'accroître la prospérité commune des confédérés. Parmi ces acquis définitifs il y a encore la conviction partagée par tous les Suisses que l'activité de l'Etat doit s'étendre aussi aux domaines social et culturel.

A ces traits essentiels de notre ordre politique il n'y a rien à retrancher. Tout au plus, faut-il étendre certains concepts et comprendre que le maintien des droits des confédérés, l'accroissement de leur prospérité commune passent par le respect du cadre naturel et la protection de l'environnement. S'il n'y a rien à changer d'essentiel, il n'y a, dès lors, pas de raison de prévoir une révision matérielle de la constitution. Cela est d'autant moins nécessaire que, par la réforme de 1891 qui a introduit l'initiative constitutionnelle, la constitution peut et doit être réformée en tout temps, *constitutio semper reformenda*. Il faut noter que des 186 articles que compte notre constitution à la fin 1986 – y compris les dispositions transitoires – 91 ont fait l'objet de révisions partielles. Depuis 1874 près de 250 révisions partielles ont été soumises au peuple et aux cantons; 129 ont été acceptées, 54 articles constitutionnels nouveaux ont été introduits et 63 autres ont été changés ou abrogés. L'ordonnance de la constitution se ressent de ces multiples changements.

Le rythme des révisions n'est pas le seul indicateur de l'évolution du droit constitutionnel. Un certain nombre de principes juridiques ayant valeur constitutionnelle ont été développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ils ne sont pas inscrits dans la constitution malgré leur importance. Or la Suisse appartient à la sphère d'influence du droit écrit. Ainsi le choix politique oscille entre deux pôles: d'une part l'attachement à ce texte qui nous a accompagnés pendant plus d'un siècle de prospérité et de succès. Ce pôle c'est celui du non à la révision de la constitution. La volonté de rendre plus accessible le texte même de la constitution, d'y incorporer la jurisprudence constitutionnelle, d'y supprimer les scories linguistiques et historiques, constitue l'autre pôle, celui du oui à la révision, mais à une révision formelle, portant sur l'ordonnance de la constitution et le rajeunissement de sa langue, la suppression de ce qui est inutile ou dépassé. Entre ces deux pôles j'ai moi-même oscillé. Je me suis demandé si le jeu en valait la chandelle et s'il ne fallait pas abréger l'exercice commencé il y a vingt ans par l'adoption des motions Dürrenmatt et Obrecht.

Aujourd'hui je pense, avec le groupe radical, qu'il faut faire le pas et entreprendre une révision formelle pour les raisons suivantes. Une constitution doit contenir la totalité des principes fondamentaux de l'organisation politique et les normes fondamentales qui définissent le cadre social et qui fixent les conditions-cadres de base de la vie économique. Une constitution doit être accessible à tous, elle doit être écrite dans une langue compréhensible et facile. Elle doit répondre dans son ordonnance à une certaine logique. Or, après un siècle le langage, incontestablement, a changé. Après tant de modifications de textes, la cohérence interne n'est plus éclatante. D'autre part – comme on l'a dit – certaines normes de valeur constitutionnelle n'y sont pas inscrites. Une révision formelle est donc souhaitable, c'est l'avis de la majorité du groupe radical. Elle doit se faire

conformément à l'article 3 du projet d'arrêté qui vous est soumis, c'est-à-dire se limiter à une révision formelle. Cette condition est essentielle. Si elle n'est pas respectée, le projet de nouvelle constitution ira à l'échec et nous y contribuerons probablement. Il est vrai, au demeurant, que la délimitation entre la révision formelle et matérielle n'est pas toujours aussi claire dans la pratique que dans la théorie. Nous en sommes conscients, raison de plus pour bien indiquer notre volonté de rester le plus près possible de la pure révision formelle. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette difficulté de distinguer entre révision formelle et révision matérielle que la commission a accepté une révision formelle au sens large.

Venons-en maintenant rapidement au texte même de l'arrêté, plus particulièrement à l'article 3 où une minorité propose de laisser la liberté la plus large au constituant en ne le guidant pas par des invitations qui limitent la possibilité de révision. Il est vrai que cette limitation n'est qu'une invitation de principe, qu'elle n'est pas contraignante. Nous vous proposons cependant de voter l'article 3 tel que proposé et de repousser la proposition de minorité. Nous pensons que la proposition de minorité veut, en supprimant les bornes de l'article 3, limiter les chances de succès de la révision. En effet, plus cette dernière s'éloignera de la révision formelle, plus elle aura de la peine à passer le cap du vote du peuple et des cantons et cela quel que soit le mode de votation choisi. Nous n'entendons pas non plus nous prononcer à ce stade des débats sur l'opportunité de soumettre le projet de Constitution fédérale à une assemblée constituante ou, au contraire, à une commission issue du Parlement ordinaire. La majorité d'entre nous pense cependant, qu'*a priori* il revient au Parlement d'accomplir l'ouvrage. Le groupe radical s'est prononcé – je le répète – à la majorité pour une révision formelle de la constitution. Ce faisant, il tient aussi à exprimer une conviction. Le groupe et le Parti radical sont convaincus que le libéralisme qui inspire leur action est en mesure aujourd'hui encore de répondre aux défis politiques, économiques, sociaux et écologiques de notre temps; ils sont convaincus, même si les forces qu'ils incarnent ne sont plus politiquement majoritaires que les idées qui sont les leurs et qui ont fait la longévité et le succès des constitutions de 1848 et de 1874 peuvent inspirer une constitution renouvelée qui guide ce pays pour les décennies prochaines. Pour nous, accepter la révision, c'est accepter le débat politique et marquer notre volonté d'y participer activement, sans abandonner ni la fierté que nous inspire l'oeuvre de nos prédécesseurs, ni la conviction qu'un certain nombre de choses essentielles doit être préservé, conservé sans concession. Nous vous invitons à voter l'entrée en matière et à voter la révision de la constitution.

Oester: Ich empfinde es als echten «Aufsteller», dass wir hier einmal nicht ein Gerangel um Bundessubventionen oder um sonstiges Bundesmanna zelebrieren, sondern staatspolitische Grundsatzfragen zur Debatte stellen. Die Evangelische Volkspartei, für deren Vertreter ich hier sprechen darf, hat schon vor Jahren klar zugunsten einer Totalrevision unseres Grundgesetzes Stellung bezogen. Wir begrüssen es, dass Bundesrat und Ständerat die Gesamterneuerung der Bundesverfassung nicht aufgegeben haben. In dieses Unternehmen ist zuviel Kraft, ist zuviel Zeit investiert worden, als dass man es ohne weiteres *ad acta* legen dürfte. Nach Meinung der EVP darf es nicht von einer Modeströmung abhängen, ob eine Verfassungsreform durchgeführt wird oder nicht. Wir würden es zutiefst bedauern, wenn wir nach der euphorischen Zeit des Aufbruchs und der grossen Gesamtkonzeptionen nun ins andere Extrem fielen, nämlich in eine totale Immobilität. Die Gefahr, dass das geschieht, besteht. Der Reformgeist ist abgefunkt. Aber das ist noch lange kein genügender Grund, vor einer grossen Aufgabe schlapp zu machen. Zu Resignation besteht kein Anlass. Die Regierungskoalition und wir kleinen Fraktionen haben unsere Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und überfälligen Reformen zum Durch-

bruch zu verhelfen. Was ich aber deutlich sagen möchte, ist folgendes:

Ein Maximalprogramm wird nicht verwirklicht werden können, und das ist unserer Ueberzeugung nach auch gar nicht nötig. Da sind wir mit den Gegnern einig. Am Grundsatz einer Totalrevision, an der klareren Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen hält die EVP fest. Aus ihrer Sicht ist eine solche Strukturreform aus staats- und finanzpolitischen Gründen notwendig.

Wir unterstützen auch die vom Ständerat skizzierte allgemeine Marschrichtung. Mit ihm sind wir der Ansicht, dass im Rahmen einer Totalrevision das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachzuführen, systematisch zu ordnen, verständlich darzustellen sowie in Dichte und Sprache zu vereinheitlichen ist. Persönlich halte ich eine Verfassungserneuerung in diesem Sinne aus vier Gründen für wünschenswert:

1. Wenn jedes Volk die Verfassung hat, die es verdient, dann glaube ich, dass das Schweizervolk etwas Besseres verdient als ein im Verlauf von 113 Jahren über hundertmal punktuell geändertes Flickwerk. Mechaniker würden wohl sagen, eine Generalüberholung sei unerlässlich wie bei den stolzen alten Raddampfern, die übrigens 30 bis 40 Jahre jünger sind als unsere BV von 1874. Machen wir uns also an den überfälligen Jahrhundertservice unseres Grundgesetzes! Das Volk ist vermutlich fortschrittlicher, als manche in diesem Saal es ihm einreden wollen. Denken Sie an den Ausgang gewisser Abstimmungen und Wahlen in jüngster Zeit, an das doppelte Ja, den Umwelt-, Heimat- und Tierschutz!

2. Die Verfassung eines demokratischen Staates sollte von jeder Bürgerin, von jedem Bürger verstanden werden, ohne Hilfe von Verfassungshistorikern und studierten Staatsrechtlern. Das ist heute nicht der Fall. Es gibt Bestimmungen, die völlig überholt und unverständlich sind. Jungen Menschen darf man die BV, so, wie sie sich heute präsentiert, kaum noch mit dem Hinweis unter die Augen halten, es handle sich bei diesem Schriftstück um das Fundament eines modernen Staatswesens, um den rechtlichen Kompass auf dem Weg ins 21. Jahrhundert.

3. Der Versuch wenigstens, zu neuen Ufern aufzubrechen, eine «Manifestation des politischen Gestaltungswillens» – um auch mit Oskar Reck zu sprechen –, vermöchte zweifellos auf viele Mitbürgerinnen und Mitbürger, die heute enttäuscht und angewidert vom kleinkarierten Tagesgerangel abseits stehen, anspornend zu wirken. Mit anderen Worten: Wenn das Parlament grünes Licht gibt für eine Gesamterneuerung der Bundesverfassung, setzt es ein Zeichen der Hoffnung und liefert überdies die Nagelprobe dafür, dass es gewillt und fähig ist, über den Tag hinaus zu denken und auch anspruchsvolle gesetzgeberische Aufgaben zu bewältigen. Das führt mich zum letzten Punkt.

4. Ich stelle mir die Frage nach den Leistungen unserer Generation und nach dem Bild, das kommende Generationen von uns haben werden. Wollen wir nur als wachstumsbesessene Umweltzerstörer in die Geschichte eingehen oder auch als beherzte, zukunftsgläubige Verfassungsgeber, die ihren redlichen Beitrag zur Verfassungsfortbildung, zur staatlichen Innovation, geleistet haben?

Wählen Sie Zukunftsglauben und Gestaltungswillen, nicht Kleinmut, zu Ihrem Markenzeichen! Erteilen Sie dem Bundesrat den Auftrag, eine total revidierte Verfassung vorzulegen! Viele Menschen, namentlich aus der jüngeren Generation, werden Ihnen dafür dankbar sein.

Frau Fetz: Wie die meisten Mühlen, mahlt leider auch die schweizerische Verfassungsrevisionsmühle sehr langsam, langsamer wohl als üblich. Wie alt der geltende Methusalem Bundesverfassung inzwischen ist, brauche ich nicht zu wiederholen.

Wichtig ist unseres Erachtens, dass bei der Bewertung der Verfassungsrevision nicht ausser acht gelassen werden darf, wie sich die gesellschaftlichen Verhältnisse 1874 dargestellt haben und wie sich die Schweiz seither in den über hundert Jahren entwickelt hat. Aus dem Landwirtschafts- und Handwerkervolk jener Jahre hat sich eine industriali-

sierte Gesellschaft entwickelt, die heute bereits weitgehend eine postindustrielle Dienstleistungsgesellschaft ist. Frauen hatten damals in der Politik nichts zu sagen. Die Umwelt war noch einigermassen intakt; andere Probleme standen im Vordergrund. Kurz: Die damaligen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse lassen sich nicht mehr mit den heute anstehenden wichtigen Problemen vergleichen oder gar unter einen Hut bringen. Heutige entscheidende Fragen wie die Umweltzerstörung, die Gefahr des Sozialabbaus, die Frauenfrage, die Stellung der Ausländer oder das Elend der Dritten Welt haben gerade auch unsere Gesellschaft stark beeinflusst. Viele zum Teil längst anerkannte Rechte der einzelnen, die sogenannten Grundrechte, sind in der Verfassung noch gar nicht vorhanden. Wer von Ihnen in diesem Saal würde es denn wagen, z. B. interessierten Jugendlichen die Statuten oder ein Parteiprogramm aus dem Jahre 1874 in die Hand zu drücken, um sie damit zum Mitmachen zu motivieren? Das würde ja wohl niemand ernst nehmen. Um die Verfassung den wirklichen Gegebenheiten und Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen, reichen einige formale Retouchen und Systematisierungen nicht, abgesehen davon, dass das gar nicht möglich ist. Jede Revision bringt materielle Änderungen mit sich. Also machen wir es lieber gleich richtig. Uebrigens ist es doch sehr auffällig, welche Kreise nun am meisten gegen eine materielle Totalrevision Sturm laufen oder, besser gesagt, Sturm gelaufen sind, ja, sogar generell zum Abbruch der Uebung blasen.

In diesem Zusammenhang namentlich zu erwähnen sind wohl sicher die Wirtschaftsverbände. Sie und andere Kreise wollen die alte Verfassung, selbstverständlich, denn sie sind mit ihr sehr gut gefahren; sie konnten bis anhin ihre Interessen sehr gut durchsetzen, gerade weil viele Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen nicht genannt und nicht einklagbar sind. So etwas, Herr Lüchinger, nenne ich eben nicht bürgernah; da habe ich andere Vorstellungen von einer bürgernahen Verfassung. Sind es übrigens nicht dieselben Kreise, die nicht einmal bereit sind, jahrzehntealte Verfassungsaufträge zu erfüllen? Ich denke dabei an die existenzsicheren AHV-Renten oder an die Mutterschaftsversicherung, die jetzt wieder mit einem Referendum bekämpft werden soll. Keine materielle Totalrevision wäre denn auch unserer Meinung nach eine Bankroterklärung der politischen und staatlichen Führung dieses Landes. Die Elite, und als die verstehen Sie sich doch gerne, ist nicht fähig, Antworten auf veränderte Verhältnisse zu geben und die Verfassung entsprechend anzupassen, geschweige denn eine Perspektive für das nächste Jahrhundert zu entwickeln. Auch die Variante formale Revision ändert daran nichts. Es ist eine Scheinlösung, die bloss zur Vertuschung der Kapitulation, sozusagen zur Wahrung des Gesichts, vorgeschoben wird. Ein solcher Entscheid wäre auch ein Beweis dafür, dass keine Vorstellungen für anstehende dringende Problemlösungen vorhanden sind. Unsere Vorstellungen für eine Totalrevision der Bundesverfassung gehen einiges weiter. Wir wünschen uns eine Verfassung, die mit einem Grundrechtskatalog ausgerüstet ist. Die sozialen Grundrechte sollen einklagbare Rechte der Bürger und Bürgerinnen sein. Dazu gehören Existenzgarantie, soziale Sicherheit, Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung und Kultur. Das sind Inhalte, die in eine demokratische Verfassung des 20. Jahrhunderts genauso hineingehören wie eine Verstärkung und ein Ausbau der Volksrechte.

Im weiteren sehen wir wichtige Punkte wie die Aufnahme des Rechts der Menschen auf eine intakte Umwelt, das Verbot einer Diskriminierung nach Geschlecht, Herkunft, Rasse, sozialer Stellung, einschliesslich eines Verbandskla-gerechts, den Einbezug zumindest der niedergelassenen Ausländer in die politischen Entscheidungsprozesse, den Schutz der persönlichen Daten im privaten und öffentlichen Bereich, um nur einige der wichtigen, notwendigen Verfassungsartikel zu nennen.

Unsere Vorstellungen von den Aufgaben des Staates gehen dahin, dass die Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Bürger und Bürgerinnen in einem sozialen und ökologischen Rahmen optimal zu garantieren sind, und zwar in

einem umfassenden, radikal-demokratischen Sinne. Wir wünschen uns eine Verfassung, die eine Grundlage des Zusammenlebens für das nächste Jahrhundert sein kann und auch als solche betrachtet wird. Aber so, wie es heute aussieht, geht es in diesem Rat wieder mal darum, entweder das Jawort zu einem Entwurf grösserer Dimension zu geben oder ängstlich, sozusagen aus dem Schneckenhaus heraus, einer verwitterten Fassade einen oberflächlichen neuen Verputz zu geben.

Wiederholte fiel in der Debatte das Stichwort der fehlenden Grundwelle. Woher wollen Sie denn das so genau wissen? Noch nie hat eine Vernehmlassung so viele positive und in der Anzahl grosse Reaktionen ausgelöst wie der Expertenentwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung. Und jetzt soll das Ganze abgebrochen oder einfach nur auf eine formale Ebene abgeschoben werden!

Es bleibt noch zu sagen, dass das nicht grundlos ist. Vorausgegangen sind doch interne, auch bundesratsinterne Auseinandersetzungen, die zu einer Verzögerung der ganzen Sache geführt haben. Nicht ohne Grund versuchten die beiden Staatsrechtler Kölz und Müller im Jahre 1984, mit ihrem Entwurf noch zu retten, was zu retten ist. Der Angriff bürgerlicher und wirtschaftsnaher Kreise auf die Totalrevision war aber damals schon voll im Gange. Die heute vorliegende Modellstudie des EJP ist das flügellahme Produkt dieser Angriffe. Sollen denn die Auseinandersetzungen der Bürgerinnen und Bürger mit dem Staat immer mehr auf die Ebene der Uebertretungsbussen und Steuerverdrossenheit abgeschoben werden? Das kann doch wohl niemand ernsthaft anvisieren.

Die Revision einer Verfassung ist eine nationale Aufgabe, die Perspektiven für die Zukunft vermitteln muss. Sonst hat die Uebung nämlich wenig Sinn. Statt an einer grossen Landesschau zur Siebenhundertjahrfeier der Eidgenossenschaft zufrieden retrospektiv zurückzublicken, wäre es doch viel vernünftiger und sinnvoller, der Bevölkerung zum Jubiläum eine neue Verfassung, mindestens einen Entwurf dazu, vorzustellen, welche die anstehenden Probleme unserer Zeit wirklich aufnimmt. Statt in eine Vermarktung unserer Selbstdarstellung sollten wir lieber in eine intellektuelle Auseinandersetzung über die Zukunft unseres Landes, unserer Gesellschaft investieren. Das wäre ein würdigerer Rahmen für eine CH 91. Hierfür reicht aber eine bloss formale Revision nie aus. Es wäre schade für die Zeit, das Geld und die intellektuelle Anstrengung. Statt einer bloss formalen Revision würde ich Ihnen dann eher empfehlen, der Schweizer Bevölkerung zum Anlass der Siebenhundertjahrfeier einfach den redaktionell und sprachlich überarbeiteten Bundesbrief von 1291 in die Haushalte zu verschicken. Das hätte etwa den gleichen Effekt, das Gesicht zu wahren und nichts zu machen.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der POCH/PdA/PSA-Fraktion, auf den Beschlussentwurf einzutreten, aber dem Artikel 3 nicht zuzustimmen, denn wir wünschen uns eine materielle Totalrevision der Bundesverfassung.

Ruf-Bern: Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung der Expertenkommission Furgler aus dem Jahre 1977 und die Modellstudie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1985 beweisen uns, dass gegenüber den Plänen des Bundesrates für eine Totalrevision unseres Grundgesetzes generell grösste Vorsicht am Platze ist. Beide Verfassungsentwürfe würden nämlich eine gefährliche Umkrepelung und Aushöhlung des nationalen Selbstverständnisses unseres Landes und Volkes bewirken!

Dies ist schon rein sprachlich daraus zu ersehen, dass in den Entwürfen der Begriff «schweizerische Nation» völlig unterdrückt wurde, weitgehend nicht mehr die Bürger unseres Staates, die Schweizer, die Eidgenossen als Angesprochene im Verfassungstext in Erscheinung treten, sondern generell die Einwohner. Diese Haltung findet ihren bedenklichen Ausdruck zum Beispiel darin, dass ein Recht auf Einbürgerung sowie ein Recht auf die Gewährung von Asyl oder sogar das Ausländerstimmrecht in den Kantonen explizit postuliert wird – bedenkliche Neuerungen, welche das

Schweizervolk niemals akzeptieren könnte! Das mehrfach gebrauchte Allerweltswort «jedermann» im Zusammenhang mit den Grundrechten beweist ebenfalls die Uebersteigerung einer internationalistischen Haltung ohne jeden Realitätsbezug, welche eine direkte Bedrohung unserer eigenstaatlichen Identität als souveräne Nation darstellt. Den beiden Modellen, denen der Bundesrat offensichtlich noch immer stark anhängt, fehlt der Geist des Patriotismus, der Vaterlandstreue, der die Gründerväter der Eidgenossenschaft beseelte und dem wir unsere staatliche Existenz überhaupt verdanken.

Verschiedene Elemente der Entwürfe hätten zudem einen übersteigerten Sozialstaat zur Folge, der zu einem weitgehenden Verlust der Eigenverantwortung der Bürger und zu einer Nutzniessermentalität in allen Bereichen führen würde. Da gleichzeitig auf die bisherige Zielsetzung der Erhaltung der Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation verzichtet wird, erscheinen uns die Entwürfe als Ausdruck des klaren Willens seitens des Bundesrates zur allmählichen Eingliederung der Schweiz in ein zentralistisches Europa, sogar noch sozialistischer Prägung. Eine solche Verfassung darf unser Land niemals bekommen. Darartigen Bestrebungen tritt die Nationale Aktion, die sich für die Erhaltung der Schweiz als freie, lebenskräftige Willensnation auf unbegrenzte Zeit einsetzt, im Interesse unseres Landes mit aller Entschiedenheit entgegen. Wir verwundern uns ob des Ergebnisses der Expertenkommission Furgler allerdings nicht; während in dieser Kommission die Sozialisten bis hinaus zu den Kommunisten sehr wohl vertreten waren, erhielten die vaterländisch gesinnten Kräfte leider keine Gelegenheit, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen – wahrlich eine Tatsache, die einer Demokratie unwürdig ist.

Die klare Ablehnung dieser beiden Verfassungsentwürfe bedeutet nun jedoch nicht, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung grundsätzlich zu verneinen wäre. Diese muss sich allerdings innerhalb gewisser Schranken bewegen. Die Nationale Aktion hat in ihrer Vernehmlassung zum Entwurf der Expertenkommission ausgeführt, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung zwar wünschbar, jedoch keineswegs unbedingt notwendig ist. Unsere auch heute noch gültige Staatsidee kommt im geltenden Grundgesetz umfassend zum Ausdruck. Da sich aber seit 1874 erhebliche Wandlungen in unserer Lebenswirklichkeit vollzogen haben, mussten und müssen zahlreiche Fragen über Partialrevisionen verfassungsrechtlich geregelt werden. Weil damit einerseits die Verfassung mit immer neuen Elementen versehen wurde und wird, andererseits aber Ueberholtes respektive nur aus der Geschichte zu Verstehendes im Verfassungstext verblieb, ist dieser schwer verständlich geworden. Daraus ergibt sich die Wünschbarkeit einer Totalrevision.

Dabei kann es jedoch primär nur darum gehen, die gültige Verfassung systematisch, inhaltlich und sprachlich durchzuarbeiten unter Wahrung der entscheidenden Aussagen des bisherigen Verfassungstextes und unter Miteinbezug des ungeschriebenen Verfassungsrechts. Organisch Gewachsenes soll ebensowenig über den Haufen geworfen werden wie bisher abgelehnte Ideen in einem Gesamtpaket in die Verfassung eingeschmuggelt werden dürfen. An den Grundfesten unserer Eidgenossenschaft darf unter keinen Umständen gerüttelt werden!

In diesem Sinne werde ich für Eintreten stimmen. Meine Haltung in der Endabstimmung wird jedoch wesentlich von den Ergebnissen der Detailberatung abhängen.

Basler: Die Frage, die wir zu entscheiden haben, ist nicht, ob unsere Verfassung revidiert werden möge, sondern ob Veränderungen daran als Totalrevision oder in Partialrevisionen zu vollziehen seien, also ob wir das Ganze auf einmal in Frage stellen oder nicht besser in einzelnen überblickbaren Schritten vorgehen wollen; denn seit der letzten und einzigen Totalrevision 1874 haben wir über hundertmal erfolgreich Partialrevisionen vorgenommen und etwa ebenso oft Versuche dazu abgelehnt.

Ich bin aus folgenden drei Gründen gegen eine Totalrevision und damit für Partialrevisionen:

1. Die Einheit der Materie ist stets eine Voraussetzung für die grobschlächtige Volksbefragung, die sich auf ein Ja oder ein Nein reduziert. Werden die einzelnen Revisionspunkte aber in ein Paket verschnürt, so addieren sich die Neinstimmen zu jedem einzelnen Punkt. Eine Totalrevision der Bundesverfassung würde daher gewaltige Veränderungen im Staatsverständnis bedingen, sonst gibt es keine Volks- und Ständemehrheit.

2. Der Zeitgeist hat sich geändert seit den sechziger Jahren, als diese Totalrevision begründet worden ist. Damals herrschte Aufbruchstimmung ohne Grenzen. Der Zeitgeist ist uns lebhaft in Erinnerung durch jene Expo 64 am Ufer von Lausanne, jener Landesausstellung mit den Zelten, die zukunftsweisend das Bauen darstellten – im Gegensatz zu dem das Brauchtum einfangenden Riegelhaus der «Landi 1939». Die sich über alle Hindernisse hinwegsetzenden Personenbeförderungsmittel waren damals das Monorail, das Telekanapee und nicht mehr der Schifflibach der Landi 39. Aber heute sagen uns die Urkantone nein zu jenem schönen Kleid, in das sie sich für die nächste Ausstellung, die CH 1991, stürzen sollten. Ein Aufbruch zu neuen Ufern ist jetzt nicht gefragt, eine Totalveränderung ihrer Umwelt auch nicht. Daher erlaubt der Zeitgeist jetzt nur noch partielle Ereignisse, also nur Revisionen und nicht eine Totalrevision der Verfassung.

3. Die Totalrevision ist ein Wagnis mit unbekanntem Ausgang, denn die Form der Verfassung lässt sich nicht ändern ohne Einbezug des Inhaltes. Heute ist aber die Risikobereitschaft weniger gefragt als das Streben nach Sicherheit. Die Verfassung gibt den Gemeinwesen Halt, Stabilität, Verlässlichkeit. Wird die gesamte Verfassung veränderbar, so geht diese Sicherheit für eine Übergangszeit verloren; sie wird lange sein, denn die Anlaufzeit dauert nun schon zwei Jahrzehnte.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, unsere Verfassung sei weiterhin mit Partialrevisionen zu erneuern. Neues soll immer wieder erwogen werden, aber in überblickbaren Schritten. Das entspricht meiner konservativen Haltung; ich suche die Bewahrung unserer Wertvorstellungen in der umsichtigen Fortentwicklung des Bestehenden.

Bonny: Aufgrund der Beratungen in der Kommission, die mich nicht zu überzeugen vermochten, bekenne ich mich heute eindeutig gegen Eintreten. Ausschlaggebend ist für mich die vollkommen verunglückte Fassung von Artikel 3, wie sie nun vorliegt. So wie diese Leitplankenübung heute angelegt ist, ist sie politisch einfach nicht ehrlich. Was ist das für eine Totalrevision einer Verfassung, wo die ganze Zeit von Leitplanken, von Beschränkung auf Ästhetik, von sprachlichem Ausdruck, von Systematik die Rede ist? Was heißt in dieser Frage ehrlich sein? Entweder sind wir dafür, dass das Riesenwerk einer Totalrevision in Angriff genommen wird – dann soll man das in einem umfassenden Sinne tun können; oder dann sind wir (wie das offenbar im Bundesrat, im Ständerat und sehr wahrscheinlich auch im Nationalrat der Fall ist) der Meinung, dass die Voraussetzungen für eine solche Totalrevision nicht gegeben sind – und dann soll man dieses Werk sein lassen.

Ich bin im jetzigen Moment gegen eine materielle Totalrevision, aber ich respektiere jene, die sich heute aus ihrem politischen Credo heraus für eine umfassende Revision einsetzen. Was ich weit schlimmer finde, ist diese Leitplankenmentalität; ich empfinde sie als eine Augenwischerei; es konnte uns auch nicht entgehen, dass sie in einigen Köpfen die Funktion eines trojanischen Pferdes hat, in welches man schlussendlich viel mehr einpacken will, als man heute dergleichen tut. An die Adresse der bürgerlichen Parlamentarier in diesem Rate möchte ich sagen, dass diese Leitplanke höchst brüchig ist. Es ist ein Zäunchen, auf das man sich nicht verlassen kann.

Warum komme ich zu diesem sehr harten Urteil über Artikel 3?

1. Eine rein juristische Ueberlegung: Dieser Artikel 3 (die

Leitplanke) ist in einen einfachen Bundesbeschluss eingebaut, das heisst einen Beschluss, der bei nächster Gelegenheit in diesem Parlament wieder ohne weiteres geändert werden kann, und dann sind die sogenannten Leitplanken weg.

2. Man sprach anfänglich von einer formellen Revision. Dann kam eine Entwicklung in Gang. Heute spricht man bereits von einer formellen Revision im weiteren Sinne, mit der unweigerlich materielle Änderungen verbunden sind. Ständerat Binder – der souveräne Präsident der Kommission in der anderen Kammer – geht hier noch weiter; er hat von materiellen Änderungen mit Varianten gesprochen, und es liegt nun auch ein Eventualantrag zu Artikel 3 auf dem Tisch des Hauses, welcher ebenfalls weiter geht als dieser Kommissionsvorschlag. Meiner Meinung nach ist die Abbruchübung dieser Leitplanken bereits in vollem Gang.

3. In diesem Artikel 3 heisst es, dass man ungeschriebenes Recht ebenfalls kodifizieren will. Ich habe in der Kommission einen Bericht verlangt; er wurde mir vorgelegt. Wir waren uns alle einig, dass uns dieser Bericht nicht sehr viel weiter gebracht hat. Wir wissen in diesem Rate noch heute nicht, was eigentlich passiert. In einem interessanten Punkt war der Bericht klar: es hieß darin, dass man die internationalem Staatsverträge, die für uns verbindlich sind, kodifizieren will, was nichts anderes heisst, als dass wir auf die Kündigungsklauseln, die diesen Staatsverträgen inhärent sind, verzichten würden. Ein solches Vorgehen würde ich als nicht seriös betrachten, wofür wir vom Volk eine gehörige Quittung zu erwarten hätten.

Das segelt alles unter der Flagge einer formellen Revision! Dazu kommen die sprachlichen Verbesserungen: Gelegentlich soll mir jemand diese schöne sprachliche Wendung im Artikel 3 erklären, wo man «die Dichte vereinheitlichen» will! Das finde ich eine grossartige Leistung im Sinne einer sprachlichen Verbesserungsübung.

Ich komme zum Schluss. Ich gebe ganz offen zu, wir haben eine Verfassung, die vielleicht nicht in allen Punkten ästhetisch ist. Sie ist auch nicht in allen Punkten systematisch, vielleicht ist sie in einigen Punkten sogar etwas überholt. Das heisst aber noch lange nicht, dass sie deswegen schlecht ist. Entscheidend ist nicht die Verfassung als juristisches Instrument, als Papier, sondern entscheidend in einem Staat ist die Verfassungswirklichkeit, das heisst die Wirklichkeit, die eben dann aus der Verfassung herauskommt. Unser Volk ist mit dieser Verfassungswirklichkeit vielleicht nicht in allen Punkten einverstanden, jedenfalls ist es aber nicht unglücklich, und es leidet auch nicht darunter. Kürzlich habe ich per Zufall die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik in die Hände bekommen – also eine kommunistische Verfassung. Ich muss Ihnen ganz offen sagen, dass diese Verfassung unter den Kriterien der Ästhetik, des sprachlichen Ausdruckes, des Aufbaus, der Systematik einen absoluten Modellfall darstellt. Es will aber doch niemand behaupten, dass deswegen die Verfassungswirklichkeit in diesem Staat so ist, dass wir auch dort leben möchten.

Ich meine, dass wir das Problem unserer Verfassung und ihrer Revisionsbedürftigkeit etwas relativieren müssen.

Ich komme zu meiner Konklusion. Was hier präsentiert wird, verdient die Qualifikation «halbbatige Uebung». Da mache ich nicht gerne mit. Wir haben schon jetzt sehr viel Zeit, sehr viel Geld und sehr viel Kraft in die Totalrevision investiert, ohne dass dabei etwas herausgekommen ist. Es ist Zeit, diese Uebung heute abzubrechen.

Mit einer sehr starken Minderheit der FDP-Fraktion votiere ich für Nichteintreten.

Steffen: In den seit 20 Jahren immer wieder aufflammenden Diskussionen um die Totalrevision der Bundesverfassung wurde von den Befürwortern im Parlament und in den Medien harte und auch hartherzig Kritik an der gültigen Verfassung geübt. Wir haben im Laufe dieser Debatte eine detaillierte Auslegeordnung der Argumente vorgelegt bekommen.

Frau Bundesrätin Kopp äusserte anlässlich der Veröffentlichung des vorliegenden Berichtes im November 1985, die gültige Verfassung sei ein grüner Baum mit dünnen Zweigen und die Landesregierung sei überzeugt, dass eine neue Verfassung, die aus dem Geist unserer Zeit geschrieben wäre, eine bessere Grundlage für die Rechtsentwicklung in der Schweiz bieten könnte als eben das geltende Grundgesetz. Zudem gehöre unsere Verfassung zu den am häufigsten geänderten Grundgesetzen der Welt. Wer nur staatsrechtliche und formaljuristische Überlegungen anstellt, wird zu diesen Schlüssen gelangen. Der Bericht des Bundesrates basiert weitgehend auf solchen Überlegungen. Ich erlaube mir, Ihnen hier noch ein paar staatspolitische Anmerkungen vorzutragen. In unserer direkten Demokratie setzen wir ein Verfassungsverständnis voraus, das nicht mit jenem westlicher parlamentarischer Demokratien vergleichbar ist, schon gar nicht mit östlichen Verfassungen.

Nach meiner Meinung hätte sich der Bundesrat die Ziffer 3 (Totalrevisionen in ausländischen Staaten) in seinem Bericht ersparen können. Denn die schweizerische Eidgenossenschaft ermöglicht mit ihren Volksrechten eine direkte Mitsprache der Stimmberechtigten bei der Rechtsentwicklung, wie dies sonst nirgends üblich ist. Damit weist unser Grundrecht ein weltweit einmaliges Konzept auf, nämlich eine Verfassung als dynamisches, flexibles Gebilde, welches ständig veränderungsfähig und ergänzbar ist, je nach politischem Wunsch und Willen von Souverän und Parlament. Wir haben von Herrn Kollege Lüchinger gehört: Die Forderungen von Professor Imboden sind Schritt um Schritt erfüllt worden.

Es gilt hier also, eine Tradition zu berücksichtigen, die im Volk bewusst oder unbewusst tief verwurzelt ist und die bei jeder Abstimmung über die Verfassungs- oder Gesetzesvorlage erlebbar wird. Kurz gesagt: Unser Staat ist stets reformierbar, allerdings nur in kleinen Schritten.

Diese Erkenntnis ist beim Souverän offensichtlich vorhanden, sonst hätte sich das Volk längst angeschickt, eine Grundwelle der Begeisterung für die Totalrevision auszulösen. Aber diese ist weder im Volk noch in den politischen Parteien spürbar. Herr Ogi, warum haben Ihre Partei und andere diese Totalrevision nicht längst in befürwortendem Sinne mit dem Volk diskutiert, das Bewusstsein dafür geschaffen, und zwar jetzt, im Hinblick auf diese Debatte? Selbst Bundesratsparteien haben 1985 sehr zurückhaltend auf den vorliegenden Bericht reagiert. Die Freisinnigen mit einem Ja mit zahlreichen Vorbehalten. Die CVP mit der Bemerkung, der Bericht sei eine gute Bestandesaufnahme. Die Sozialdemokraten erklärten, man stehe der Idee positiv gegenüber, doch die Teilrevision sei vorerst kein wichtiges Thema, denn die allgemeine Stimmung spreche gegen eine allgemeine Erneuerung. Die SVP schliesslich erachtete damals eine Teilrevision als unnötig.

Wie hat sich dieses Stimmungsbild in den vergangenen zwei Jahren verändert? Die Fraktionssprecher haben sich geäusserst. Die Univox-Analyse vom 12. Mai, von der Herr Ogi gesprochen hat, behauptet, dass eine Mehrheit von 57 Prozent der Befragten eine Generalüberholung der Bundesverfassung als längst unbedingt erforderlich erachtet. Ich bezweifle, dass der Zweckoptimismus der Univox-Analytiker und des Bundesrates der politischen Realität entspricht. Ich glaube eher, dass sich eine Mehrheit des Volkes für die Schweiz etwas anderes wünscht als eine aus dem Geist der Zeit – aus dem Zeitgeist – geborene Verfassung. Der Zeitgeist ist kurzfristig wandelbar. Ich erinnere an die von Herrn Jaeger herbeibeschworene Wendezzeit, das «New Age», das neue Zeitalter. Was wir brauchen, ist wandelbare Konstanz. Ich schliesse und fasse in einem Satz zusammen: Frau Bundesrätin Kopp, lieber einen spriessenden grünen Baum mit einigen dünnen Ästen als eine Plastikpalme aus dem Bundeshaus! Ich empfehle Ihnen, dem Nichteintretensantrag der Kollegen Gautier und Basler zuzustimmen und gegebenenfalls den Antrag von Herrn Ruf zu unterstützen.

Le président: J'ai l'honneur de saluer, sur la tribune diplomatique, une délégation du Soviet suprême de l'Union soviétique qui séjourne dans notre pays du 31 mai au 6 juin à l'invitation de l'Assemblée fédérale. Nos hôtes rendent ainsi la visite qu'avait faite l'an dernier une délégation de notre Parlement. Je salue tout particulièrement M. Tolkounov, président du Soviet de l'Union et président du groupe interparlementaire de l'Union soviétique, accompagné de cinq députés et de l'ambassadeur d'URSS en Suisse. Nous souhaitons que ce contact entre l'Assemblée fédérale et le Soviet suprême contribue à une bonne connaissance réciproque des institutions de nos deux pays et, dès lors, à la qualité des rapports entre nos deux Etats. Je forme des voeux pour que la délégation soviétique passe une excellente semaine et conserve un plaisir souvenir de sa visite en Suisse. (Applaudissements)

Carobbio: Credo che a questo punto sia opportuno e giusto esprimersi in italiano, non fosse altro che per portare qui la voce di una doppia minoranza su questo importante tema: la minoranza linguistica e politica.

I colleghi Magnin e Fetz hanno già illustrato a questa tribuna qual'è la nostra posizione sull'argomento in discussione. Mi limiterò, quindi, ad alcune considerazioni d'ordine politico generale a sostegno di questa nostra posizione a favore di una revisione totale della costituzione, non solo formale, ma bensì materiale.

Mi sembra evidente – il collega Jaeger da un lato, il collega Bonny dall'altro, l'hanno sottolineato molto bene – che il vero problema in discussione oggi non è tanto la revisione totale della costituzione, ma piuttosto i contenuti della revisione.

Il Presidente della Commissione, collega Lüchinger, nella sua relazione, presentando l'argomento, ha insistito su tre punti: sulla necessità di entrare in materia, sulla necessità di tener conto che la revisione del testo fondamentale presuppone, per essere portata in porto, un largo consenso fra le forze politiche, e sull'importanza di dar prova di modestia limitandosi, alla luce della realtà del paese, a fare quei passi che sembrano e che sono praticabili.

Posso dire che, in linea teorica, sono d'accordo col presidente della Commissione. Penso proprio che una riforma della costituzione debba muoversi tenendo conto di questi principi. Credo tuttavia che questi principi non giustifichino ancora un atteggiamento che porta a concludere che oggi l'unica strada percorribile è quella di una pura revisione formale, così come è prospettata con il dispositivo dell'articolo 3 del decreto e come è prospettata con le interpretazioni che sono state date a questa tribuna e nel dibattito al Consiglio degli Stati.

In realtà, pur tenendo presente la necessità di ricercare questo consenso, penso che ci sono altre vie che possono essere percorse. E questo essenzialmente per due ragioni: La prima, direi, di fondo, che discende dalla stessa analisi dei relatori: Le trasformazioni della realtà economica e sociale del Paese da un lato e i nuovi problemi che si profilano all'orizzonte, domandano che, oltre 100 anni dopo l'adozione dell'attuale costituzione, noi politici abbiamo il coraggio di andare un po' più in là di un semplice riordino formale, certo importante e necessario, ma insufficiente.

Colleghi e Colleghi, signor Consigliere federale, in un momento in cui nel paese avvertiamo una pericolosa disaffezione verso la politica, un assenteismo crescente, credo che la scelta di un progetto di costituzione che faccia una revisione sostanziale sia quella corretta per rilanciare, soprattutto tra la gente e fra i giovani, l'interesse per i problemi politici.

Io credo che nostro compito è proprio quello di suscitare, con un progetto preciso, non solo formale, una discussione attorno ai problemi che oggi preoccupano la gente. Non li cito, li conoscete, sono stati ripetuti a questa tribuna.

C'è poi un secondo ragionamento un po' più particolare. Dopo tutti i lavori svolti fin qui, i progetti pubblicati, le consultazioni già attuate, dopo 20 anni di dibattiti attorno a questo problema è perlomeno discutibile che la ricerca del consenso avvenga non già su problemi di fondo, su problemi di sostanza, ma solo su problemi di forma.

Mi sembra veramente un atteggiamento talmente rinunciatario da non giustificare nemmeno l'operazione.

Ecco perché, concludendo, io penso che bisogna entrare in materia – è evidentemente l'unica scelta – ma che non bisogna limitarsi ad una pura revisione formale, ma andare più in là. Da qui la necessità di adottare un decreto che lasci libertà al Consiglio federale di elaborare un testo avanzato sulla base dei documenti a sua disposizione e lasci la libertà al Parlamento, al momento opportuno, di discutere ampiamente questo testo.

Reimann: Ich möchte mich an dieser Stelle lediglich grundsätzlich zu einigen Fragen der Verfassungsreform äussern. Unsere heutige Bundesverfassung ist das Produkt von über 100 Teilrevisionen. Sie ist eine Sammlung von Vorschlägen aus Volk, Ständen, Parlament und Regierung, die allesamt einmal von Volk und Ständen gutgeheissen worden sind. Der Ausgangspunkt ist die Totalrevision von 1874. Viele Leute beklagen, sicher oft zu Recht, dass diese Verfassung für den einzelnen Bürger und die einzelne Bürgerin nicht mehr lesbar sei, die Verständlichkeit sei verlorengegangen, Wille, Stossrichtung und Absicht der politischen Schweiz seien nur noch schwer ersichtlich. Dazu kommt, dass wir an der Schwelle eines neuen Jahrtausends stehen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben Gesellschaft, Wirtschaft und Staat einen grossen, noch kaum übersehbaren Wandel durchgemacht. Die Folgen sind noch keineswegs in allen Teilen abschätzbar. Es gibt also viele Gründe, das Grundrecht unseres Staates neu zu überdenken und neu zu formulieren.

Die Expertenkommission unter der Leitung des damaligen Justizministers, Bundesrat Furgler, hat einen Verfassungsentwurf vorgelegt, der echte Entscheide verlangte. Seither ist ein Vernehmlassungsverfahren über die Bühne gegangen, das die Ecken und Kanten abgeschliffen hat. Der Elan ist weg. Die grossen Ideen sind verschwunden.

Die ständerätliche Debatte im letzten Winter ist darauf hinausgegangen, dass man die Verständlichkeit der Verfassung verbessern solle. Man will also nur die Texte umformulieren und nicht so sehr die Inhalte neuen Erfordernissen anpassen. Ich möchte Sie vor einer solchen Uebung warnen.

Wir hatten diese Erfahrung auch in meiner Gewerkschaft machen müssen. Juristen fanden keinen Gefallen mehr an den Formulierungen im Gesamtarbeitsvertrag in der Uhrenindustrie. Dort gibt es vieles in den Texten, das allen Regeln juristischer Formulierungskunst widerspricht. Aber ich kann Ihnen sagen, dass die Vertrauensleute in den Betrieben der Uhrenindustrie von jedem Satz wussten, was er bedeutet. Es war ihre Sprache, die sie in diesem Vertrag vorfanden. Sie hatten Vertrauen zu den Sprachregelungen. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht ein Volk werden, das für die Erklärung der Spielregeln des Zusammenlebens – etwas anderes ist eine Verfassung nicht – immer des Rates von Juristen bedarf. Jedermann sollte selber in der Lage sein, in diesen Spielregeln nachzublättern und darunter dasselbe wie sein Nachbar zu verstehen.

Ich bin der festen Ueberzeugung, dass eine Totalrevision, die vorgibt, bessere Formulierungen zu finden, ohne die Inhalte zu verändern, keinen Sinn macht. Zum einen prägt die Sprache die Inhalte, zum andern wird etwas Vertrautes durch eine neue Wortwahl unvertraut, und schliesslich werden Neuinterpretationen Tür und Tor geöffnet, ohne dass die unbedingt erforderliche inhaltliche Diskussion stattgefunden hätte.

Mir wäre eine Diskussion lieber, in der über den Stellenwert der Eigentumsordnung entschieden wird, in der über die Gleichstellung von Grundrechten und Sozialrechten gestritten werden kann, in der darüber gesprochen wird, ob man der Verfassungsinitiative eine Gesetzesinitiative beistellen

soll, in der ich konkret für einen besseren Kündigungsschutz, eine gesicherte Stellung der Gewerkschaften in der Gesellschaft, das Streikrecht der Arbeitenden, die Stellung der Frau in der Gesellschaft usw. einstehen kann.

Ich rate davon ab, hier eine grossaufgezogene Redaktionskonferenz aufzuziehen, und plädiere für eine echte inhaltliche Verfassungsdiskussion. Es muss möglich sein, den Weg der Schweiz ins dritte Jahrtausend zu diskutieren und ihn damit vorzuzeichnen. Das erfordert mehr Mut als eine Verfassungskosmetik, die von Juristen – gewiss aus guten Gründen – gefordert wird, die aber unserer Bevölkerung nichts bringt und für die Zukunft des Staates keinen Beitrag leistet.

Rechsteiner: «Im 19. Jahrhundert waren wir eine revolutionäre Nation; heute sind wir eine der konservativsten der Welt.» – Dieses Zitat aus der Schrift des bürgerlichen Staatsrechters Max Imboden zum «Helvetischen Malaise», die geistig gewissermassen am Anfang dieses Unternehmens Totalrevision stand, ist rund 25 Jahre alt. Heute, ein Vierteljahrhundert später, ist nicht zu sehen, inwieweit die offizielle Schweiz, die Imboden im Auge hatte, weniger konservativ sein sollte. Im Gegenteil, von einer Aufbruchstimmung oder sogar von einem Glauben an die Erneuerung der Institutionen ist kaum mehr etwas zu spüren. Der politische Aenderungswille tendiert gegen Null, ja, es besteht mit diesem Parlament sogar die Gefahr, dass das Rad der Zeit rückwärts gedreht und der gegenwärtige Zustand noch verschlechtert werden könnte. Denken wir nur an einen möglichen schleichen den Sozialabbau oder z. B. an die Ausdehnung der Dienstplichten im Rahmen der Gesamtverteidigung. Insfern wäre eine reine Formalrevision nicht einmal das grösste Uebel.

Was soll nun aber die Totalrevision des Grundgesetzes, wenn der politische Wille zur Veränderung, mindestens zu einer Veränderung im positiven Sinne, fehlt? Diese Frage ist bei einem Unternehmen dieses Ausmasses und bei den Energien, die dadurch absorbiert werden, nicht bedeutungslos. Der fehlende politische Aenderungswille der massgebenden Behörden und die konservative Grundhaltung kontrastieren nämlich eindrücklich mit der geradezu revolutionären Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, den technologischen Umwälzungen, der rasanten Umweltzerstörung. Imboden hatte in seiner Schrift zum helvetischen Malaise solche krisenhaften Erscheinungen bei aller Dürftigkeit der Analyse wenigstens ansatzweise noch im Auge: die wachsende Stimmabstinentz, den Leerlauf der politischen Propaganda, Parteiprogramme, die ohne Etikette nur noch schwer zu unterscheiden seien, die sinkende Leistungskraft staatlicher Problembewältigung. Er formuliert da z. B. wörtlich – ich möchte Ihnen dieses Zitat nicht vorenthalten –: «Es mangelt an der vorausschauenden Planung im Grossen; es fehlen die Institutionen, um die ungebändigten Kräfte zu zügeln. Die Gewässerverschmutzung und die Luftversiegelung schreiten fort. Die Möglichkeit katastrophenhafter Entwicklungen ist greifbar gegeben. Die Bodenverteuerung hat ein solches Ausmass erreicht, dass die sich aus ihr ergebenden sozialen Probleme von Jahr zu Jahr schwerer zu bewältigen sind.» Das sind Sätze, die durch die Wirklichkeit längst überholt worden sind. Aber sogar ein solches Problembeusstsein fehlt in der in erster Linie auf juristische Zusammenhänge ausgerichteten bundesrätlichen Botschaft. (*Sonnette*. Le président: Monsieur Rechsteiner, je vous prie de m'excuser, mais personne ne peut vous entendre. Il y a trop de bruit dans cette salle. Je demande donc à l'assistance un peu de silence.)

Dabei sind die Probleme in unserer Risikogesellschaft – die Gefahr katastrophischer Entwicklungen – um ein Vielfaches grösser geworden. Imbodens Diagnose eines «Malaise», eines leichten und vorübergehenden helvetischen Unwohlseins, gibt heute keinen Massstab mehr zur Beschreibung des Zustandes unserer Gesellschaft ab.

Aber gerade weil das Ausmass der Probleme in unserer hochentwickelten Industriegesellschaft einerseits und anderseits der politische Handlungswille, diese Probleme

anzugehen, so stark auseinanderklaffen, entsteht ein neuer Bedarf nach einem Unternehmen wie der Totalrevision der Bundesverfassung. Und zwar nicht, weil mit der Totalrevision etwas verändert werden könnte, sondern um so zu tun, als ob etwas getan würde, als wenn die Welt so wieder in Ordnung gebracht werden könnte.

Wir haben diesen Mechanismus in den letzten Jahren mehrfach erlebt, beispielsweise in der Energiepolitik nach «Tschernobyl» oder ausgeprägt in der letzten Session bei der Luftreinhaltung. Eigentlich fällt das Parlament beziehungsweise seine Mehrheit einen Nichtentscheid, kann es sich aber nicht leisten, das so offen auszusprechen. Genau das hat nun der Ständerat mit seinem Beschluss für eine formale Revision der Bundesverfassung wieder gemacht.

Je politikunfähiger das Parlament, je unbedeutender die Steuerungsfunktion der Verfassung, des Staates wird, desto wichtiger wird die Legitimationsfunktion, die Legitimationsbeschaffung; desto stärker wird auch die parlamentarische Arbeit auf rein symbolisches Handeln reduziert. Beim Unternehmen «Totalrevision» geht es zunehmend nur noch um diese Legitimationsaspekte, um den Versuch der Herstellung eines neuen nationalen Konsenses, wo eigentlich ein Dissens besteht. Wenn Frau Bundesrätin Kopp vor dem Ständerat formuliert hat: «Wir wollen sanft renovieren, damit das Schweizerhaus wohnlicher wird», und wenn gewisse Leute von einer total revidierten Bundesverfassung als neuem Geburtstagsgeschenk für die Eidgenossenschaft träumen, nachdem die CH-91 vor dem Innerschweizer Volk gescheitert ist, dann wird das immer mehr zu einem Versuch der Herstellung einer künstlichen Idylle, welche die drohenden Umweltkatastrophen, die wachsende sogenannt «neue» Armut hier und in der Dritten Welt, die andersfarbigen Flüchtlinge und die Fluchtgelder in den Banktresoren möglichst verdrängt und beiseite schiebt. Und das tönt dann gleichzeitig – um einen ebenfalls älteren Buchtitel von Hans Tschäni zu verwenden – nach einer neuen Art von «Diktatur des Patriotismus».

Die bundesrätliche Botschaft beklagt den hohen Revisionsrhythmus der bestehenden Bundesverfassung von 1874, welcher die Stabilisierungs- und Integrationsfunktion der Verfassung beeinträchtige. Mit der Totalrevision, so wird in der Botschaft erklärt, soll der Revisionsrhythmus gebrochen, die Verfassung aus der «permanenten Unrast» herausgelöst werden und mehr Ruhe einkehren. Brauchen wir diese empfohlene Ruhe, oder ist angesichts der Probleme unserer Gesellschaft nicht gerade die Unruhe, die Beunruhigung notwendig? Besteht nicht die Gefahr, dass die Totalrevision für die Verwaltung zum grossen Papierkorb oder zur grossen Schublade für alle Begehren auf Partialrevision würde, wo sie ungelegen kommen – und das ist ja meistens der Fall?

Mit einem Teil der Revisionsbefürworter bin ich darüber einig, dass es im politischen Handeln ganz entscheidende Aenderungen brauchen würde: zugunsten einer umwelt- und sozialverträglichen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung, für eine Stärkung der Grundrechte und der demokratischen Mittel. Im Unterschied zu ihnen bin ich aber nicht der Auffassung, dass diesen Zielen mit einer Zustimmung zum nun vorliegenden Unternehmen «Totalrevision» gedenkt ist, solange die Vorstellungen, Entwürfe und die parlamentarischen Mehrheiten so aussehen wie heute.

Die Totalrevision einer Verfassung, welche nicht einfach zu symbolischem Handeln verkümmern soll, setzt einen gesellschaftlichen Prozess und eine Klärung der Ziele voraus. Das war 1848 so, auch 1874; im Kanton Jura beispielsweise bei der Gründung, heute in Nicaragua. Mehr als fragwürdig ist ein solches Unternehmen, wenn nicht über die Stossrichtungen, sondern bestenfalls über die Tatsache der Revision selber Klarheit besteht.

Frau Weber Monika: Es ist uns wohl allen klar, dass der Berg eine Maus geboren hat. Noch treffender hat es der Kommissionspräsident gesagt: er sprach von einem Meisterwerk der Bescheidung. Das ist wirklich sehr treffend, aber es ist gleichzeitig ein Hohn all denen gegenüber, die in

den letzten 22 Jahren daran geglaubt haben, dass man nun inhaltlich an diese Totalrevision herangehen würde.

Nach verschiedenen Ansätzen des Bundesrates, nach Tausenden von Seiten, die geschrieben wurden – immer zu inhaltlichen, zu materiellen Fragen bezüglich der Totalrevision –, haben wir nun einen Antrag vom Ständerat vor uns, der unter jeglicher Kritik ist. Der Ständerat hat uns wirklich eine Version eingebrockt, über die man fast nicht reden kann, so unwürdig ist sie eigentlich. Neu ist sie! Es ist nämlich wirklich ganz neu, dass wir plötzlich nur noch über redaktionelle Fragen sprechen müssten, wie der Ständerat möchte.

Ich möchte hier nicht über die Notwendigkeit einer materiellen Totalrevision sprechen, wurde doch bereits sehr deutlich betont, dass das nötig ist, lieber möchte ich auf einen mir ebenfalls wichtig erscheinenden Aspekt hinweisen, welcher uns dazu veranlassen soll, über uns selber, die wir doch in dieser Demokratie eine Funktion ausüben, nachzudenken. Die ganze Entwicklung und nun auch dieser Abschluss der ganzen Entwicklung zeugen doch von einer riesigen Mutlosigkeit. Und diese Mutlosigkeit ist in diesem Fall nicht einfach zu bagatellisieren. Es geht nicht einfach um einen Kredit von ein paar Millionen Franken, sondern es geht um eine grundethische Frage, um die Einstellung zu unserer Demokratie. Wenn das Parlament nicht mehr den Mut hat, die Diskussion über unser System aktiv anzuregen – das ist ja eine Totalrevision –, dann zeugt das von einem dekadenten, abbröckelnden Demokratieverständnis. Diese Mutlosigkeit ist nicht zu bagatellisieren, ich wiederhole es. Keinen Mut haben, nicht auf die Diskussion über die Grundwerte, welche unsere Demokratie zum Tragen gebracht haben, einzugehen, bedeutet meines Erachtens einen schwerwiegenden Akt. Schwerwiegend deshalb, weil es gerade ein Zeichen unserer Demokratie war, dass man es wagte – das ist ein fundamental liberaler Ansatz (ich wundere mich deshalb, warum die liberale Fraktion gegen Eintreten ist) –, diese Diskussion über unser Staatswesen zu animieren. Und das sollten wir tun. Demokratie heisst: aktive, inhaltliche Diskussion über diese Staatsform der Demokratie. Der liberale Gedanke, der im letzten Jahrhundert unsere Verfassung geprägt hat und damit unseren Staat ins Leben rief, war von der Ueberzeugung geprägt, dass freies Wirken, freies Denken, eine freie Diskussion über diesen Staat, über diese Gesellschaft, ein freies Gestalten dieses Staates und dieser Gesellschaft sehr wohl in Widerspruch zu Etabliertem, Festgefahrenem und Ueberkommenem geraten können und dass dieses freie Denken, diese Infragestellung zur Erhaltung unserer Demokratie notwendig seien.

Heute scheint man anderer Meinung zu sein. Jedenfalls beweist das der Ständerat und beweist das auch die Mehrheit der Kommission. Man will die für die Freiheit notwendige Diskussion abwürgen. Ich wage zu behaupten: Ueberall, wo das Nachdenken über den Staat nicht mehr ertragen wird – und das ertragen wir in dem Moment offensichtlich nicht mehr –, ist das System pervertiert. In der freien Diskussion und im freien Nachdenken über das, was wir tun, liegen letztlich das Gemeininteresse, unsere Kraft und unsere Stärke in der Demokratie. Daran müssten wir interessiert sein.

Ich bin deshalb, zusammen mit meiner Fraktion, für Eintreten. Ich bin dann aber für eine ganz klare Ablehnung von Artikel 3, der nur in kleinlicher und Freiheit nicht liebender, in demokratifeindlicher Art versucht, etwas vorzuspielen. Ich bin also für Streichung dieses Artikels 3. Ich bin Herrn Leo Weber und der Minderheit sehr dankbar dafür, dass dieser Antrag gestellt wurde. (Es scheint, dass sich die «Weber-Fraktion» irgendwie einig ist!)

Es sieht so aus, als wäre alles okay in diesem Rat und als ob alle für eine Totalrevision wären. Wir können dieses Spielchen so weiterspielen. Ich sage nichts dagegen. Aber ich bin fundamental dagegen, dass man mit dem Volk spielt. Das tun wir aber, wenn wir nach 22 Jahren getätigten Ansätzen nun einfach eine formelle Scheinübung stattfinden lassen. Ich bitte Sie, einzutreten und nachher Artikel 3 abzulehnen.

Nauer: Seit 1874 sind 225 Verfassungsvorlagen und Verfassungsänderungen über die Bühne gegangen. 119 erfuhren die Gunst der Annahme und 106 die Schmach der Ablehnung. Nicht überraschend ist, wenn man den Wandel der Zeit in Betracht zieht, dass nicht weniger als 98 Partialrevisionen in die Zeit nach der Gutheissung der beiden Motiven Obrecht und Dürrenmatt in der Sommersession 1966 entfallen. Liest man in den «Amtlichen Bulletins» die Begründungen zu den beiden Motiven nach und vergegenwärtigt man sich die Anzahl der Partialrevisionen seit 1874, so braucht man die Mängel der mit vielen bunten Flecken überwucherten Verfassung nicht zu suchen. Die 1966 von den beiden Motionären zum Ausdruck gebrachten Bedenken gegenüber einer Verfassung, die in vielen Bereichen den Verhältnissen, in denen wir leben, nicht mehr entspricht, haben bis heute nichts an Gewicht verloren. Dem industriellen Zeitalter ist längst das Zeitalter der Dienstleistung und der Konsumgesellschaft gefolgt. Technik, Industrie und Wirtschaft als bisher sehr souveräne Herrschaftsbereiche werden mit den Umweltrisiken nicht mehr fertig. Unsere Umwelt gleicht immer mehr einem Dschungel, in dem wir alle, wie einst in der Steinzeit, ständig von unvermeidlich auftretenden Risiken bedroht sind. Beim Versuch, die ursprüngliche Natur zu zähmen, ist eine neue, für den Menschen nicht minder gefährliche Wildnis entstanden, die sich in einer Welt voll böser Überraschungen präsentiert. Es ist darum nicht von ungefähr, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger Mühe haben, den heutigen Staat als ihren Staat zu betrachten.

Lesen Sie doch einmal die Artikel 4, 11, 13, 14 bis 17 oder 85 und 102 nach! Diese Artikel haben längst ihre Bedeutung verloren. Während wir in der Verfassung überholte Bestimmungen nachschleppen, fehlt es an notwendigen Neuerungen in den Bereichen Energie, Umwelt, Verkehr, Finanzen, Landwirtschaft oder Sozialpolitik. Es ist lächerlich, in der Verfassung einen Artikel über das Verbot der Erhebung von Brauteinzugsgebühren zu finden, während wichtige Anliegen wie die Stärkung der Demokratie zum Beispiel mit der Schaffung einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene Wunschträume sind. Dies nicht zuletzt als Folge eines fatalen Besitzstandwahrungsdenkens in unserem Parlament. Auch wenn es im ersten Moment nur nach einem Mäuschen aussieht, kann sich der Versuch lohnen, die jetzige Verfassung einer zeitgemässen Aenderung zu unterziehen. Dies allerdings nur, wenn die Leitplankenübung in Form von Artikel 3 entfällt.

Ich meine, wir sollten Eintreten beschliessen, gleichzeitig aber auch dem Minderheitsantrag von Kollege Leo Weber auf Streichung von Artikel 3 stattgeben. Ohne Streichung von Artikel 3 kann man den Ueberlegungen der Kommissionsmehrheit nicht folgen. Der Versuch für eine Revision könnte bessere Resultate zeitigen, als wir es jetzt wahrhaben wollen. Denn spätestens ab Ende Jahr haben wir hier ein anderes Parlament.

Cotti: Avevo qualche dubbio sull'opportunità di avviare una procedura di revisione totale della costituzione che, in effetti, contiene in sé qualche insidia, ma l'ho superata.

La volontà del Consiglio federale, della stragrande maggioranza del Parlamento, sembra divenire sempre più chiara. Non si tratta di fare opera di ristrutturazione fondamentale o comunque profonda. Non mancano, invero, da certi settori del Parlamento, i preannunci di tentativi di andare oltre. Ma non debbono inquietare. Semmai questi tentativi rendono comprensibili e giustificano le prudenze di chi, nel timore di vedere messi in discussione i valori intoccabili della nostra società, avversa l'entrata in materia.

Per migliorare la forma, la sistematica, per aggiornare il linguaggio, essi dicono non è il caso di correre il rischio di mutarne l'essenza. Sono prudenze eccessive e pericolose sopravvalutati.

Sarà per finire sempre il Popolo sovrano a dire l'ultima parola su ogni punto della prospettata riforma.

E' comunque urgente migliorare la sistematica, messa sottosopra da 125 revisioni nel corso di 110 anni, di migliorare la

leggibilità della costituzione. Non può la costituzione rimanere una selva di disposizioni, un difficile strumento ad uso di pochi specialisti. Essa interessa tutti i cittadini e ciascuno deve poterne venire a capo e capirla.

Debbono scomparire gli articoli, ad esempio, sull'assenzio, sulla puntata massima delle sale da gioco, norme superate o di nessun rilievo costituzionale. Essi potrebbero trovare benissimo posto in una legge o in un regolamento.

Debbono per contro apparire nuovi disposti, perché il diritto costituzionale non scritto non può che avere che una presenza provvisoria nel nostro Paese.

Qualche parola ora sulla proposta di minoranza relativa all'articolo 3 e sulla proposta sussidiaria della collega Spoerry.

Dovendo scegliere fra la proposta del Consiglio degli Stati e quella della signora Spoerry, non avrei esitazioni a scegliere quest'ultima che indica i principi cui il progetto deve ispirarsi, soprattutto là dove riafferma la sovranità dei Cantoni come prioritaria rispetto a quella della Confederazione. Solo l'attribuzione positiva di competenza per atto costituzionale è idonea a trasferire competenze alla Confederazione. Ma è interessante anche ove definisce chiaramente i limiti dell'attività della Confederazione.

La formulazione del Consiglio degli Stati mi sembra troppo generica, di difficile interpretazione. Non indica in modo positivo i criteri da rispettare, ma dà piuttosto modalità formali che si esprimono attraverso le locuzioni «mettere a giorno, rendere comprensibile, ordinare sistematicamente» e sono criteri che ognuno condivide solo che, dall'interpretazione che a questi criteri si vogliono dare e dal testo della presentazione di questi criteri, risulta che deve essere connesso a questa riforma di tipo formale qualche aspetto anche di tipo materiale. E allora si parla di riforma «formale» in senso lato e non si dice chiaramente qual'è la differenza fra la riforma «formale» in senso lato – quindi con un contenuto anche di ordine materiale – e la riforma materiale vera e propria. Questo disposto è idoneo a creare sicuramente confusioni.

Per questo motivo io avverso la proposta degli Stati che, oltretutto, non potrebbe nemmeno vincolare il Consiglio federale, la cui competenza a proporre riforme costituzionali non può essere limitata da un'indicazione quale quella che gli si vuole sottoporre.

Sono invece favorevole alla soppressione dell'articolo 3, ma in via subordinata potrei anche aderire alla proposta della signora Spoerry.

Concludo dunque: entrare in materia, sì, senza l'articolo 3 con la possibilità di valutare successivamente l'adesione alla proposta della signora Spoerry.

Graf: Seit nunmehr 20 Jahren proben wir die Totalrevision der Bundesverfassung. Sie kennen den Leidensweg. Nach Artikel 120 BV kann eine Totalrevision unserer Verfassung entweder vom Volk oder von der Bundesversammlung ausgehen. Offensichtlich wünscht das Volk keine Totalrevision. Auf jeden Fall ist ein diesbezügliches Begehrten, getragen von einer Woge der Begeisterung aus dem Volk heraus, nicht in Sicht. Hingegen haben nimmermüde Revisionsanhänger im Parlament erreicht, dass nun die Bundesversammlung über die Totalrevision beschliessen soll, beschliessen muss. An diesem Wendepunkt stehen wir heute.

Ich bin kein Gegner von vernünftigen, sich aufdrängenden Neuerungen. Aber ich bin kein Neuerer, keiner, der immer etwas ändern will, und sei es nur aus Lust am Ändern. Deshalb befürworte ich Partialrevisionen, Änderungen Schritt um Schritt, wie dies die Kollegen Basler und Bonny dargelegt haben. Dass Ändern à tout prix ein Zeichen von Mut ist, Frau Weber, glaube ich nicht. Weshalb sollten wir denn unsere Verfassung jetzt total ändern, die uns in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht eine auch im internationalen Vergleich sehr beachtenswerte Stufe erreichen liess? Die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten für die Totalrevision haben mit aller wünschenswerten Deutlichkeit gezeigt, dass sich über diese Frage in unserem Volk

kaum ein Konsens finden und verwirklichen lässt. Nicht einmal über die Zielsetzungen vermag man sich zu einigen. Damit ist in einer allfälligen Volksabstimmung ein weiteres Verdict absehbar.

Unser Parlament versinkt in der Routinearbeit. Berge von Pendenzien türmen sich auf. Große dringende Aufgaben punkto Umwelt, Energie, soziale Sicherheit werden in den kommenden Jahren unser Milizparlament bis an die Grenzen seiner Kapazität fordern. Doch anstatt hier mit vereinten Kräften zuzupacken, wollen uns jetzt die Totalrevisionsmotoren zusätzlich eine unnötige schwere Bürde aufladen. Wäre es nicht weit sinnvoller, sich zum Beispiel auch Gedanken über die schwindende Stabilität der AHV oder über das völlig missratene Zweite-Säule-Gesetz zu machen? Hier erwartet das Volk von uns Taten.

In der Schule wurde uns gelehrt: *Quidquid agis, prudenter agas, et respice finem!* Was immer du anfängst, tue es weise und bedenke das Ende. Das Ende ist in unserem Falle das Nein des Volkes in der Volksabstimmung. Brechen wir also diese Übung ab und wenden wir uns unseren wirklichen Aufgaben zu: Ich bitte Sie eindringlich, für Nichteintreten zu stimmen.

Hess: Wir haben es nun mehrfach gehört: Unsere Bundesverfassung, unser Grundgesetz, ist in weiten Teilen nicht mehr zeitgemäß. Sie weist formale Mängel auf, zum Beispiel hinsichtlich der Sprache, der Uebersichtlichkeit und damit der Lesbarkeit. Das ist bei mehr als 100 Teilrevisionen auch nicht verwunderlich. Unsere Bundesverfassung enthält aber auch inhaltliche Mängel. Wir finden zahlreiche überholte Bestimmungen wie solche, die nur Gesetzescharakter haben und damit den Grundrechtsgehalt der Verfassung verwässern. Wir müssen aber auch feststellen, dass zahlreiche Lücken vorhanden sind. So fehlt insbesondere ein Grundrechtskatalog, wie er heute in jede moderne Verfassung gehört.

Die Folge aller dieser Mängel ist, dass viele Mitbürger Mühe bekunden, sich mit unserer heutigen Bundesverfassung näher auseinanderzusetzen oder sich gar mit ihr zu identifizieren. So kann es auch nicht verwundern, dass vor allem aus Kreisen jüngerer Mitbürger der Ruf nach einer Totalrevision der Bundesverfassung ertönt. Auch ich habe bereits als junger Student der Rechtswissenschaft grosse Begeisterung für das Revisionsvorhaben empfunden. In der Tat: Die Totalrevision der Bundesverfassung könnte für unser Volk eine grosse Chance darstellen. Sie gäbe uns die Gelegenheit zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Zukunft unseres Landes. Wir könnten uns der tiefgründigen Frage einer Neuordnung tragender Grundwerte stellen. Ich denke beispielweise an unsere Haltung im Zusammenhang mit Wachstum und Lebensqualität, an den Umgang mit Umwelt, Energie und Rohstoffen, an die Wechselwirkungen von Arbeit und Freizeit, aber auch an unsere gestiegenen Verpflichtungen gegenüber der grossen Völkergemeinschaft. Auch wenn wir uns im Zweckartikel schon heute zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt bekennen, könnten wir die soziale Verpflichtung, die allen Grund- und Freiheitsrechten innewohnt, ausdrücklich niederschreiben.

Gestützt auf diese Überlegungen könnte ich persönlich durchaus einer offenen Revision der Bundesverfassung zustimmen. Ich habe aber in jüngster Zeit feststellen müssen, dass im Volk heute keine Mehrheit für ein solches Grossunterfangen zu finden ist. Insbesondere die Abstimmungen in den Innerschweizer Kantonen zur CH 91 haben uns in aller Deutlichkeit gezeigt, dass momentan keine Bereitschaft besteht, Aufgaben von epochaler Bedeutung mitzutragen. Sind es Angst vor dem Wagnis, Angst vor Neuerungen, vielleicht gar Resignation und Mutlosigkeit, die sich hier lärmend auswirken? Oder ist es Ausdruck der geschwundenen Konsensbereitschaft, wo das Gewicht mehr auf Divergenz und spektakuläre Einzelpositionen statt auf Bereitschaft zur gemeinsamen Suche nach tragfähigen Lösungen gelegt wird? Es ist in diesem Zusammenhang meines Erachtens nur zu billig, die Verantwortung für die gewandelte Volksstimmung den bürgerlichen Kreisen

zuschreiben zu wollen. Ich wage vielmehr die Behauptung, dass es der leichtfertige, aber medienwirksame Umgang mit den Faktoren Angst und Risiko durch zahlreiche kleinere Gruppierungen verschiedener Herkunft ist, der es zurzeit verunmöglicht, grössere Vorhaben mit zukunftsweisendem Charakter zu verwirklichen.

Es ist diese pragmatische, von der heutigen Realität geprägte Haltung, die mich dazu führt, Ihnen zumindest die Zustimmung zum Revisionsvorhaben gemäss Vorschlag des Ständerates als kleinstem gemeinsamen Nenner zu empfehlen.

Frau Stamm Judith: Ich verstehe all jene, die Angst vor einer Revision unserer Bundesverfassung haben. Es ist wie mit einem Bahnhofneubau. Auch der neue Bahnhof wird ein Bahnhof sein. Die Züge werden weiterverkehren, der Ablauf wird sogar effizienter sein als bisher. Aber es ist nicht so einfach, sich von Bekanntem, Gewohntem, Liebgewordenen zu trennen, auch wenn es noch so unpraktisch, unbequem und unzeitgemäß geworden ist. Eine Verfassungsrevision ist mehr als ein Bahnhofneubau. Das Fundament unseres staatlichen Lebens, der Boden, auf dem wir uns bewegen, wird zur Diskussion gestellt. Das bedeutet auch ein Risiko. So ist es aber auch im Leben. Alles Neue, das wir in Angriff nehmen, bedeutet Veränderung für die bestehende Situation. Weiterentwicklung ohne Risiko ist nicht möglich.

Ich befürworte das Unternehmen einer Totalrevision der Bundesverfassung. Ich möchte damit vor allem jenen jungen Menschen entgegenkommen, die sich nicht mehr an die «guten, alten Zeiten» erinnern, als die Umrisse unserer Verfassung noch erkennbar waren. Wir haben uns noch in den Vorlesungen für unsere Verfassung begeistern lassen können. In unserer Jugend stimmte das Zitat von Gottfried Keller noch. Unsere Verfassung soll aber auch von unseren Nachfahren gelesen und verstanden werden können. Auch die Computer-Generation hat Anrecht auf ihre Verfassung, die Antwort auf die Probleme ihrer Zeit gibt. Ich wäre persönlich sogar dafür, Frau Kopp und ihren Mitarbeitern «carte blanche» für das Vorbereiten eines Entwurfes zu geben. Aufgrund der bisherigen Diskussionen über die Arbeiten der Kommissionen Wahlen und Furgler und aufgrund der Vernehmlassungen hat sich ein Bild ergeben, in welchem Rahmen eine Revision in unserem Lande möglich ist. Ich vertraue in der Tat dem gesunden politischen Menschenverstand von Frau Kopp und ihrem Stab.

Der Ständerat hat uns nun in Artikel 3 des Bundesbeschlusses einen pragmatischen Weg der Revision vorgezeichnet. Ständerat und Nationalratskommission haben festgehalten, dass uns eine nachgeführte Verfassung, aber auch Vorschläge für Neuerungen in Varianten vorgelegt werden sollen. Ich akzeptiere diesen Artikel 3. Das ist nicht unehrlich. Heute soll ja das Ja zum Auftrag einer Revision zustandekommen, damit ein Entwurf geschaffen werden kann. Deshalb will ich keine Differenz zum Beschluss des Ständerates. Wir wollen endlich hier in diesem Parlament über Inhalte diskutieren können.

Frau Kopp und ihre Leute fordere ich auf, sich nicht von Kleinmut und Krämergeist beeinflussen zu lassen, wenn sie ans Werk gehen. Wir benötigen eine Verfassung, die uns den Weg ins 21. Jahrhundert erleichtert, das wahrlich vom 19. Jahrhundert verschieden ist.

Das zukünftige Parlament oder allenfalls der Verfassungsrat wird frei sein, die Verfassung zu schaffen und zu akzeptieren, die dannzumal ihrem Verständnis entspricht. Mit Artikel 3 erteilen wir einen Auftrag, aber wir binden das zukünftige Parlament nicht. Das letzte Wort wird das Volk haben. Verfassungsgebung ist ein Prozess und erfordert ein Minimum an Mut, Risikofreude und Vertrauen.

Ich bitte Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten und ihm so, wie er vorliegt, zuzustimmen.

Robbiani: I socialisti sono per la revisione totale della Costituzione e lo sono, collega Steffen, senza «se, ma e però». Chiedono una vera riforma, non un'operazione cosmetica,

non una riforma alla «Gattopardo», ossia dei ritocchi formali, affinché l'essenziale rimanga come prima.

L'attuale testo costituzionale è obsoleto, lacunoso o prolisso, roba da avvocati più che da cittadine e cittadini. Collega Gautier, forse, all'epoca dell'Impero francese, una costituzione poteva essere oscura, addirittura redatta in latino o latinorum, poiché il popolo non doveva sapere né capire. Questa Repubblica federale vive all'epoca della comunicazione, comunicazione che per essere tale deve essere chiara, trasparente e comprensibile.

E' vero, una revisione totale è un'impresa rischiosa ma culturalmente e politicamente stimolante e, per esempio, collega Hess, potrebbe essere un modo originale per sottolineare i 700 anni della Confederazione, e per lanciarsi nel 2000.

Del resto, l'impresa rischiosa l'hanno affrontata o la stanno affrontando i Cantoni – perfino il Canton Ticino – e quasi tutte le vecchie nazioni europee: Danimarca, Svezia, Spagna, Portogallo, Olanda, Belgio, Germania federale e Austria.

Le riforme istituzionali sono al centro dell'attuale campagna elettorale in Italia. L'integrazione europea – e mi rivolgo ancora al collega Gautier – che l'ha proposta come alternativa, passa anche dalle riforme istituzionali delle piccole patrie continentali.

C'è chi crede che ci si possa accontentare di una riforma redazionale e sistematica. Costoro sono ancora più illusi di chi, come chi vi parla, s'immagina di convincere la maggioranza dell'opportunità di una riforma sostanziale. Poiché i movimenti d'opinione, cari Colleghi, si possono provocare, a condizione che ci sia la volontà politica di provocarli.

Ma, a proposito di una revisione redazionale: il linguaggio non è neutrale né asettico. Si potrà correggere il termine di «industria dei forestieri», come figura nell'attuale testo costituzionale, in «turismo», trasformare il «selvaggiume» in «selvaggina», e scrivere «possono» invece di «ponno», come si legge nel testo attuale. Ma le disposizioni costituzionali hanno un valore giuridico e non solo letterario. E anche la sistematica non è solo un fatto tecnico: essa deve rispondere a dei criteri politici.

Ecco perché il rimaneggiamento non basta. Ecco perché dobbiamo indicare al Consiglio federale la strada maestra, ardua ma sicura poiché «maestra», della vera revisione totale della Costituzione.

Ecco perché respingiamo l'articolo 3 del Decreto che «in nome del realismo politico» propone il «requiem» per la nuova Costituzione.

Aliesch: Seit bereits mehr als 20 Jahren versuchen Professoren, Bundesräte und Parlamentarier, ein günstiges Klima für die Revision unserer Verfassung zu erzeugen. Es ist ihnen nicht gelungen, und das trotz der 20 Millionen Franken, welche man schon aus Steuergeldern für diese Übung ausgegeben hat. Ein solches Revisionsklima lässt sich glücklicherweise mit noch so viel Geld und schönen Worten nicht herbeireden, wenn die Voraussetzungen dazu nicht vorhanden sind. Diese Voraussetzungen sind beim besten Willen nicht auszumachen. Es fehlt nicht nur der Wille, sondern auch die Notwendigkeit zu einer grundlegenden politischen Reform. Bei den Schweizerinnen und Schweizern ist die Totalrevision unserer Verfassung schlicht und einfach kein drängendes Thema. Höchstens unser Parlament meint langsam, in einem – allerdings selbst herbeiredeten – günstigen Revisionsklima zu leben. Doch spätestens bei der Volksabstimmung wird es zu einem bösen Erwachen kommen.

Die Uno-Abstimmung hat doch mit aller Deutlichkeit gezeigt, vor welchem Scherbenhaufen man letztlich steht, wenn sich ein Bundesrat, ein Parlament durch die sich in solchen Gremien entwickelnde Eigendynamik vom Weg des Volkes weg bewegen. Ich will nicht wegdiskutieren, dass unsere Verfassung einige formelle Mängel aufweist. Wer und was ist nicht fehlerfrei? Eine formelle Neufassung wäre sicher schön und wünschbar, wenn auch nicht unerlässlich. Doch nicht alles, was wünschbar ist, ist auch machbar, Herr Rob-

biani, Frau Stamm usw. Wer einen Verfassungstext neu schreibt, sei das auch nur mit der Absicht, etwas verständlichere Formulierungen zu finden, der verändert ihn unweigerlich. Anderes zu glauben, ist doch eine Illusion. Was man als blosse Kosmetik bezeichnet, erweist sich immer als faktische Veränderung. Mit dem Auftrag zur Verfassungsrevision geben wir also den Startschuss zu inhaltlichen Änderungen unserer Verfassung. Das jedoch führt zu einer Polarisierung in unserem Lande, die nur schadet, aber niemandem nützt. Vor allem aber leisten wir mit einer derartigen Polarisierung keinen Beitrag zur Lösung der konkret anstehenden Probleme. Müssen wir denn um der Revision willen eine neue Schweiz konzipieren und einen neuen Stil des Föderalismus entwickeln, wie wir dies hier heute gehört haben? Ich meine: nein, im Gegenteil. Wir können stolz sein auf das, was wir und unsere Vorfahren erreicht haben, erreicht haben mit und innerhalb der geltenden Verfassung, die über die vielen Teilrevisionen ja laufend angepasst wird. Wir wollen Bewährtes bewahren, Veränderungswürdiges verändern, aber nur dort, wo dies notwendig ist, und nicht einfach um der Veränderung willen. Für mich ist unsere heutige Verfassung in ihrer Substanz nicht deshalb gut, weil sie schon lange besteht, sondern weil sie der gelebten und der erstrebenswerten schweizerischen Wirklichkeit entspricht. Trotz der anscheinend in Teilen etwas veralteten Verfassungssprache haben wir – das im Gegensatz zu anderen Ländern mit viel moderneren Verfassungen – doch ein neuzeitliches Staatswesen mit anerkannten, wenn auch nicht immer umschriebenen Volksrechten, mit hoher sozialer Sicherheit, mit sehr tiefer Arbeitslosigkeit. Vor allem aber leben wir in unserem Lande im Frieden miteinander, und wir leben in Freiheit.

Ich frage Sie: Welche drängenden Probleme unserer Zeit können wir mit einer neuen Verfassung besser lösen als mit der heutigen? Keine, meine ich. Kein Redner hat hier heute an diesem Pult den Beweis dafür angetreten.

Ich rufe Sie deshalb auf, jetzt den Mut aufzubringen, diese unglückliche Uebung einer Totalrevision unserer Verfassung abzubrechen. Ich unterstütze darum den Nichteintentsantrag.

Villiger: Bei den Kommentaren, die im Vorfeld dieser Debatte publiziert wurden, fällt das seltsame Auseinanderklaffen zwischen der Grösse des Anspruchs an diese Totalrevision und der Dürftigkeit der konkreten Ideen auf. Da ist von «Antworten auf die drängenden Fragen der Zeit», von der «Behebung der Krisenherde des Bundesstaates aus einer Gesamtschau heraus» oder vom «Mut zur umfassenden Staatsreform» die Rede. Das sind grosse Gebärden. Aber nirgends habe ich die grundlegende und tragende Idee gefunden, die auch nur im entferntesten der Grösse des Anspruches gerecht geworden wäre, nirgends auch eine vielleicht durchaus interessante Idee, die nicht auf dem Weg der Teilrevision realisiert werden könnte. Damit entpuppen sich viele der grossen Worte als Leerformeln.

Es gibt bei diesem ehrgeizigen Vorhaben meines Erachtens zweierlei Befürworter grosser Würfe. Das sind zum einen jene, die an die wundersame Geburt neuer staatstragender Ideen im Laufe der Reform oder an die politische Durchsetzbarkeit eigener Utopien glauben; und da sind zum anderen jene, die der Illusion huldigen, das Volk lasse sich über das Trojanische Pferd der Revision für Neuerungen gewinnen, die es als Teilrevisionen nicht akzeptieren würde.

Ich halte hier klar und unmissverständlich fest, dass für mich die Grundlagen unseres Staatswesens und die demokratischen Mechanismen, die es prägen, nach wie vor intakt sind. Die «Entgiftung» der Staatsmacht durch Föderalismus und direkte Demokratie funktioniert. Das Gleichgewicht der Minderheiten in unserem Vielvölkerstaat ist durch ein ausgedüngtes System der Konsensfindung gewährleistet. Und die Instrumente der direkten Demokratie erlauben jederzeit die Einspeisung neuer politischer Ideen in den politischen Prozess, sie verschaffen den Minderheiten Gehör und kontrollieren die Organe dieses Staates wirksam. Keine Verfas-

sung hat sich andernorts als derart anpassungs- und Entwicklungsfähig erwiesen.

Natürlich gibt es noch viele ungelöste Gegenwartsprobleme, wie etwa die Erhaltung unseres Wohlstandes bei intakter Umwelt. Aber das sind keine Probleme, die man mit einer Totalrevision unserer Verfassung lösen kann, sondern nur mit harter politischer Kleinarbeit. Die grosse Reform ist deshalb aus allen diesen Gründen nicht nur referendumspolitisch, sondern auch materiell falsch. Sie wäre keine Chance, sondern ein unkalkuliertes Risiko.

Trotzdem bin ich für diese Totalrevision. Die altersbedingten Mängel dieser Verfassung sind offensichtlich. Auch wenn man bescheiden ans Werk geht, ist die Behebung dieser Mängel eine Chance. Es ist die Chance, die Wurzeln unseres Staatswesens neu sichtbar zu machen, über eine breite Diskussion unsere Staatsidee zu aktualisieren und den Konsens darüber wieder zu stärken. Es ist auch die Chance, uns selber die ungebrochene Kraft der grundlegenden liberalen Ideen wieder ins Bewusstsein zu rufen.

Natürlich beinhaltet auch eine massvolle formale und im Anspruch bescheidenere Totalrevision Risiken. Wer Sprache ändert, ändert auch Gewichte und damit Inhalte. Ein Parlament, das revidiert, kann sich in eine Art Revisionsbegeisterung hineinsteigern, wie das vielleicht bei der Kommission Furgler der Fall war, und dann erst bei der Volksabstimmung merken, dass es den Bezug zur helvetischen Realität verloren hat. Auch kann der Konsens über die geltende Ordnung verlorengehen, ohne dass ein neuer gefunden wird. Ich bewerte indessen die Chancen höher als die Risiken. An jene in diesem Saale, die nichts wollen, möchte ich appellieren, sich dieser Herausforderung zu stellen, Mut zur Utopie des Vernünftigen zu fassen und den Glauben an die Kraft des Bewährten nicht zu verlieren.

Ich appelliere aber auch an jene, denen die sanfte Revision zu kleinmütig und zu kleinkariert ist. Sie sollten sich nicht beleidigt zurückziehen, sondern zum Bescheideneren ja sagen. Allfällige neue und umstrittene Ideen könnten sofort nach der Revision in Form von Teilrevisionen wieder zur Diskussion gestellt werden, und es gibt solche diskussionswürdige Ideen durchaus. Auch eine revidierte Verfassung beginnt schon am Tag danach, weiterzuleben und sich zu entwickeln.

Ich bitte sie deshalb, auf die Totalrevision einzutreten. Ich bitte Sie aber auch, den ständerätslichen Leitplanken zuzustimmen. Ein Weglassen müsste nämlich als Aufforderung zur Oeffnung interpretiert werden, was sachlich und referendumspolitisch falsch wäre. Der Bundesrat wäre gut beraten, die früheren Entwürfe zu den Akten zu legen und sich solide und bescheiden den massvollen, aber wichtigen Zielen zuzuwenden.

Renschler: Im Entscheid des Ständerates, den Bundesrat lediglich mit einer formalen Totalrevision der Verfassung zu beauftragen, kommt der Unwillen zur mutigen Tat zum Ausdruck. Es soll eine Gebäuderenovation ohne Substanzverbesserung und ohne neue Innenausstattung erfolgen.

Gegenüber dem Resultat der Vernehmlassung zum Entwurf der Expertenkommission Furgler muss dieses Vorgehen, wie es der Ständerat beschlossen hat, als arrogantes Verhalten bezeichnet werden. Denn aus den Vernehmlassungen ging deutlich hervor, dass mehrheitlich eine Totalrevision mit materiellen Neuerungen begrüßt wird. Auch wurde der Entwurf der Expertenkommission gesamthaft mehrheitlich positiv bewertet. Für den Ständerat scheint allein die Meinung der Arbeitgeberverbände und Wirtschaftsvereinigungen massgeblich zu sein. Denn diese Organisationen sind die einzige Vernehmlassungsgruppe, die der Totalrevision generell und der materiellen Aenderung insbesondere skeptisch gegenüber standen. Gegen eine bloß formale Totalrevision sprechen vor allem zwei Gründe:

1. Der Aufwand für das zu kurz gesteckte Ziel ist zu gross.
2. Eine lediglich formale Revision schafft – was nach meiner Meinung wesentlich schwerer wiegt – keinen Anlass für eine lebendige Diskussion mit dem Volk, eine Diskussion über die verfassungsmässige Gestaltung unserer Zukunft. Auch

wenn die formale Bereinigung durchaus notwendig ist – das ist wohl nicht zu bestreiten –, muss das Wesentliche im Inhaltlichen gesehen werden. Daran sind Bürgerinnen und Bürger interessiert. Darüber wollen sie mitreden und mitentscheiden.

Natürlich lässt sich mit einer materiellen Totalrevision der Verfassung die Zukunft unserer Gesellschaft nicht in Paragraphen fassen. Aber wir können auf diesem Weg ein verfassungsmässiges Gefüge mit tragfähigen Grundpfeilern erarbeiten, ein Gefüge, das die zukünftige Entwicklung einfassen lässt. Die wichtigsten Elemente dieses Gefüges müssen nach meiner Auffassung sein: die umfassende Verankerung der Menschen- und der Sozialrechte, die Einräumung der Vorrangstellung für die Lebensgrundlagen von Mensch und Natur, der optimale Interessenausgleich in der Gesellschaft, der Ausbau demokratischer Rechte und das uneingeschränkte Engagement für das friedliche Zusammenleben der Menschheit.

Artikel 3 des Bundesbeschlusses steht diesen Vorstellungen eindeutig entgegen. Daran ändert auch die Erklärung des Präsidenten der vorberatenden Kommission des Ständerates nichts, dass der Bundesrat dann die Möglichkeit hätte, noch Varianten zu materiellen Änderungen vorzuschlagen. Artikel 3 ist nach meiner Meinung abzulehnen. Hat der Bundesrat nach Ablehnung von Artikel 3 freie Hand – er wird übrigens diese freie Hand nicht zu einer revolutionären Umformung der Verfassung verwenden –, dann meine ich, sollte er zwei Entwurfsvarianten ausarbeiten: eine, die sich auf die formale Bereinigung beschränkt, und eine, die formale und materielle Veränderungen enthält.

Dabei kann der Entwurf der Expertenkommission Furgler als Basis dienen. Sollte in unserem Rat analog der Kleinen Kammer der Gestaltungswille auf Verfassungsebene ebenfalls fehlen, so stellt sich die Frage, ob nicht das Volk zum Grundsatzentscheid aufgerufen werden muss. Wenigstens den Mut zum Nein zur Totalrevision sollte die Ratsmehrheit aufbringen. Fassen beide Räte keinen übereinstimmenden Beschluss, dann ist ja nach Artikel 120 Absatz 1 der Bundesverfassung der Weg für die Volksbefragung offen.

Ich bin also für Eintreten, gegen Artikel 3 und, falls Artikel 3 eine Mehrheit findet, für ein Nein in der Gesamtabstimmung, wodurch eine Differenz zum Ständerat entsteht und der Weg für die Volksabstimmung freigegeben wird.

Bäumlin: Ich bin für Eintreten, allerdings sehr illusionslos. Was die gesellschaftliche Analyse betrifft, gehe ich mit Herrn Rechsteiner sehr weitgehend einig. Die Verhältnisse sind zur Zeit blockiert. Ich bin für Eintreten, aber ich werde in der Schlussabstimmung nur zustimmen, wenn der Artikel 3, den der Ständerat eingebaut hat, gestrichen wird. Was will der Ständerat? Eine Totalrevision, so sagt er es in Artikel 1, und in Artikel 3 nimmt er diese Aussage dann völlig zurück. Nur formelles Aufarbeiten von Vergangenheit ist eine Übung, die über Verfassungsästhetik und Verfassungskosmetik nicht wesentlich hinauskommen könnte.

Angst des Ständerates vor dem eigenen Mut? Ich glaube, es trifft eine schlimmere Interpretation zu. Auch der Ständerat kommt nicht umhin, einzusehen, dass ein Wertwandel in unserer Gesellschaft im Gange ist, dass neue Vorstellungen im Kommen sind. Darauf muss man irgendwie Rücksicht nehmen. Vor allem in einem Wahljahr empfiehlt es sich nicht besonders, offen kundzutun, dass man nicht einmal bereit ist, gründlichere Reformen ernsthaft zu diskutieren. Das kann man nicht einräumen, also ist man bereit, etwas dem Scheine nach zu tun. Man erklärt sich für eine Totalrevision, obschon man sie nicht will. So bietet man bestenfalls eine Scheinlösung an, die eben die Weigerung, an die Probleme heranzugehen, bloss verdeckt. Mit dieser Scheinlösung meint man, Probleme zu lösen, die Volksstimme zu besänftigen oder was immer sonst. Das sind ja alles nur Illusionen.

Ich gestehe Ihnen offen, dass ich allen Respekt habe gegenüber gewissen Kollegen, die sich auf ihre konservative Gesinnung berufen haben, um dann zu sagen, sie seien gegen eine Totalrevision. Das kann ich respektieren; ich

respektiere etwa Herrn Basler und andere voll. Ich habe sogar ein gewisses Verständnis für ihre Argumentation, weil wir unter den heutigen politischen Bedingungen vielleicht wirklich auf dem Weg der Partialrevisionen eher vorankommen. Aber ich respektiere diese sonderbaren Spielchen des Tuns-als-ob nicht. Bitte, machen wir das nicht mit! Grundverkehrt ist die Konzeption des Ständerates ja auch deshalb, weil sie vergangenheitsorientiert ist. Es soll bisherige Praxis, also was bis heute geschehen ist, in der Vergangenheit, «aufgearbeitet» werden, neu formuliert werden. Totalrevision, wenn sie irgend einen Wert haben soll, wird aber doch eine zukunftsbezogene Aufgabe sein müssen. Das lässt sich kaum bestreiten.

Die bisherige Geschichte der Diskussion um die Totalrevision gleicht ein bisschen einem Trauerspiel. Ich will dieses Trauerspiel nicht im einzelnen nachzeichnen. Teilweise ist das in dieser Debatte schon getan worden. Aber schreiben wir doch keinen neuen Akt – der eben darin bestünde, dass wir eine bloss formalé Revision in Auftrag geben würden – zu diesem schon 21jährigen Trauerspiel!

Ich bin also für Eintreten, ohne grosse Illusionen, möchte aber folgendes noch deutlich hervorheben.

Wenn eine Totalrevision in Gang kommt, mit oder ohne Artikel 3, darf es auf keinen Fall geschehen, dass man künftige Begehren auf Partialrevisionen mit Hinweis auf die kommende Totalrevision zu erledigen versucht. Dieses Spielchen hat man seit bald 20 Jahren immer wieder zu spielen versucht. Es ist nicht annehmbar! Wir wissen heute nicht, wie und wann einmal die Totalrevision abgeschlossen sein wird; sie darf kein Argument gegen künftige Partialrevisionen sein. Meine Bemerkung ist hochaktuell: Das nächste Geschäft auf unserer Tagesordnung betrifft die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene. Und was wird da von der Kommissionsmehrheit geltend gemacht? Man sei heute dagegen, wolle sie allenfalls in einer Totalrevision!

Artikel 3 des Ständerates schlägt eine Totalrevision vor, die nichts Neues bringen soll. Damit wäre die Gesetzesinitiative wohl gerade wieder ausgeschlossen. Da kommen wir wirklich auf sonderbare Spielchen. Machen wir sie nicht mit. Nicht bei diesem Geschäft und nicht beim nächsten traktierten Geschäft.

Vizepräsident: Ihre Redezeit ist zu Ende!

Bäumlin: Ich schliesse hier ab und werde mir erlauben, zu Artikel 3 noch einige Bemerkungen anzubringen.

M. Pidoux: Il ne me paraît pas utile de se lancer dans l'exercice alibi d'une révision totale de la constitution. Je vous invite donc à ne pas entrer en matière.

Certes, notre constitution est une vieille dame. Elle porte des rides et des cicatrices, témoin des luttes passées. Elle contient des dispositions qui n'y ont pas leur place, celles, par exemple, sur l'interdiction de l'absinthe et la limitation à 5 francs des mises dans les casinos. Mais la vieillesse est-elle en soi un défaut?

S'il n'existe, selon un constitutionnaliste éminent, que trois constitutions dans le monde plus anciennes que la nôtre, celles du Canada, de la Belgique et des Etats-Unis, ce n'est pas une raison pour tout effacer, pour gommer quelques rides.

Je tire mon premier argument de l'article 3 du projet d'arrêté fédéral. Il revient à dire qu'il faut rédiger une nouvelle constitution sans rien changer quant au fond, mais en améliorant la forme, faire en somme une opération de chirurgie esthétique. Quelle dérision pour un Parlement d'en venir à prêcher la cosmétique! Quand la pensée réformatrice devient aussi mince qu'un bracelet, alors le silence est préférable.

A une modification qui ne changerait rien d'important, je préfère nettement l'attitude de ceux qui veulent une nouvelle constitution pour tout changer. La pensée de ces réformistes est au moins plus claire que celle de ces pseudo-réformateurs qui veulent modifier l'emballage tout en gardant le produit.

Ce dépoussiérage de la constitution, cette mise à jour du texte fondamental ne sont qu'un idéal au rabais et un objectif ambigu, voire captieux. Il n'est simplement pas possible de faire une révision de la forme sans toucher au fond. Dans le texte actuel, chaque mot est important en ce qu'il limite les pouvoirs fédéraux. Dans une version au goût du jour du texte fondamental, on risquerait fort de renverser la présomption que les devoirs de l'Etat sont accomplis prioritairement par les cantons; on supprimerait alors les barrières qui garantissent nos libertés. On voit qu'une simple et pure révision formelle de la constitution n'est pas possible. De toute manière, on n'entreprend pas une telle œuvre simplement pour faire plaisir aux professeurs de droit.

Aux réformateurs qui ne veulent rien réformer d'important, je conseille d'ouvrir les yeux sur le large. Le monde ne se réduit pas au microcosme des parlementaires, professeurs et consciences qui gravitent autour du Palais fédéral. Dans tous les pays, on élabora une nouvelle constitution lorsqu'un Etat se crée ou qu'il subit des modifications profondes. D'ailleurs, les deux Constitutions fédérales de 1848 et de 1874 étaient l'expression d'une volonté profonde de rénovation de l'Etat.

Où est maintenant le grand mouvement dans notre peuple en faveur d'un nouvel Etat? Où voyez-vous le consensus débouchant sur une réorganisation des droits et de l'obligation des citoyens? On n'a même plus la ferveur de fêter dignement le 700ème anniversaire du pays.

La constitution actuelle répond remarquablement aux besoins du souverain, puisque le peuple l'a modifiée à 129 reprises avec les cantons et qu'il dispose des moyens nécessaires à garder l'initiative. 129 modifications, ce n'est bien sûr pas le féttichisme constitutionnel dont on a parlé auparavant. Aussi longtemps qu'on peut facilement modifier notre constitution par une simple décision populaire, qu'on peut l'adapter régulièrement aux nouveaux problèmes, en tenant compte des valeurs éprouvées dans la tradition, que les mécanismes de la constitution ne sont pas bloqués, un remaniement global ne s'impose pas. Je préfère une constitution bicornue, conforme aux intérêts des habitants de ce pays à une constitution dont la beauté ne satisferait que les juristes puristes.

Mon deuxième argument concerne l'écoulement des années. L'idée d'une révision totale de la constitution se rapproche d'un jeu intellectuel. Il aura fallu 22 ans pour que les motions de MM. Obrecht et Dürrenmatt aboutissent à un rapport du Groupe libéral. On voulait, à l'époque, faire un texte tout beau et tout neuf pour son centenaire en 1974. Ces 22 ans prouvent qu'il n'y a aucune urgence.

Mon troisième argument a trait à l'abaissement du Parlement. Les modifications du fond de la constitution seraient préparées par des experts auxquels nous n'indiquerions pas dans quelle direction ils devraient diriger leur réflexion. Le Parlement baisserait les bras par avance; il se contenterait d'un vaste sentiment d'être dans le vent. Or, être dans le vent, c'est l'ambition d'une feuille morte, a écrit Thibon.

Alors, avec un sourire amical, je dirai aux partisans d'une révision totale, aux chantres du dynamisme qu'ils me paraissent être des déménageurs de vent. Ils entament une profonde réforme ils ne savent pas où ils vont, mais ils y vont avec conviction. Or, il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va.

Müller-Meilen: Einer der Promotoren der Totalrevision, Ständerat Obrecht, hat 1965 seine Motion nicht zuletzt damit begründet, das Schweizervolk scheine «dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe» zu bedürfen. Ist das heute noch so? Heute müssen wir wohl keine grosse politische Aufgabe mehr suchen, wir haben sie, nämlich den rechtzeitigen Schutz von Natur und Umwelt unter Erhaltung unseres Wohlstandes und unserer sozialen Leistungen, die gewaltige und dringende Aufgabe, Oekonomie und Oekologie zu einem sinnvollen Ganzen zu vereinen. Ist die Totalrevision trotzdem sinnvoll? Man hat die anfänglich euphorischen Erwartungen reduziert. Man spricht im

Antrag heute vom «Nachführen» der Bundesverfassung, von «verständlich darstellen» und «systematisch ordnen». Gegen all dies ist sicher nichts einzuwenden. Man spricht aber auch davon, «Dichte und Sprache zu vereinheitlichen». Können aber die Sprache und die Dichte der Verfassung geändert werden, ohne dass die Substanz verändert wird? Der wirklich unabhängige Politologe Professor Leonhard Neidhart hat vor einem Jahr in der «NZZ» geschrieben: «Wer die Sprache der Verfassung ändert, der verändert auch die Inhalte, denn die Worte sind ja keine leeren Hüllen, sondern Gefäße von Sachverhalten. Solange man sich nicht darüber verständigen kann, was man inhaltlich ändern will, drängt sich auch eine verbale Neukodifikation nicht auf.»

Fast alle Bestrebungen zur inhaltlichen Totalrevision der Bundesverfassung – auch aus der Bundesverwaltung – gingen in den letzten zwanzig Jahren in Richtung auf eine Zentralisierung. Sie waren den Kantonen und den kleineren politischen Einheiten feindlich, sie gingen in Richtung auf eine offene Verfassung, das heißt, sie tendierten auf einen Abbau der Volksrechte und des Föderalismus, weil eine offene Verfassung viele Entscheide von der Verfassungsstufe mit dem obligatorischen Referendum auf die Gesetzesstufe mit dem fakultativen Referendum und ohne Ständemehr verschiebt.

Diese Tendenzen widersprechen den heutigen politischen Notwendigkeiten. Sie widersprechen dem Geist der liberalen Renaissance, die bei einer grossen Zahl von Politologen, Philosophen und Politikern der westlichen Welt heute festzustellen ist. Eine inhaltliche Totalrevision müsste sich meines Erachtens an diesen liberalen Vorstellungen und Leitbildern ausrichten. Sie müsste das heutige Verfassungs- und Gesetzesrecht darauf hin prüfen, wo die Autonomie der kleinen politischen Gruppen und Organisationen, der Gemeinden und Kantone und der gesellschaftlichen Kräfte gestärkt werden könnte und wo es des starken Arms des Staates bedarf. Sie müsste eine echte, tiefgreifende, neue Aufgabenteilung Bund/Kantone im Sinne einer Stärkung des Föderalismus anstreben. Sie müsste die grosse Regelungsdichte kritisch auf ihre Unerlässlichkeit überprüfen und nicht einfach auf den ausgetretenen zentralistischen und etatistischen Pfaden weiterschreiten.

Doch dafür steht die Totalrevision leider seit zwanzig Jahren auf dem falschen Geleise, sie fährt in die falsche Richtung, und ich zweifle daran, dass sie noch auf das richtige geschoben werden kann. Die Meinungen über die Totalrevision, ihre Bedeutung und ihr Ziel – das hat auch diese Debatte gezeigt – gehen heute so weit auseinander wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Im Grunde ist die Totalrevision zu einem Risotto geworden, der eine halbe Stunde zu lange gekocht hat. Wir sollten heute den Mut haben, ihn vom Feuer zu nehmen, uns auf die aktuellen, grossen Fragen zu konzentrieren und später einen Neuanfang auf neuer, liberalerer Grundlage und mit neuer Zielrichtung zu prüfen.

Reich: Ich komme zum gleichen Schluss für die heutige Abstimmung, aber aus anderen Überlegungen als mein Vorréder.

Zunächst ein Wort zu den scharfen Kritiken, die heute vormittag hier gefallen sind. Frau Weber hat davon gesprochen, es werde hier eine Diskussion abgewürgt. Die Diskussion zum Thema Totalrevision dauert nun mehr als zwanzig Jahre. Jene, die von Anfang an mitgemacht haben, haben in ihrem Archiv einen Aktenbestand, der viele Meter an Bücherbrettern belegt. Die ganze Diskussion stand jederzeit jedermann in diesem Lande offen. Viele der entwickelten Ideen sind inzwischen bereits ins geltende Recht übergeführt worden. Von einer abgewürgten Diskussion kann also keine Rede sein.

Zum zweiten Vorwurf an die Adresse des Ständerates: Es ist hier das sehr harte Wort gefallen, es finde ein «dekadentes Abbröckeln der Demokratie» statt. Der Ständerat ist eine demokratisch gewählte Parlamentskammer, die nach den Regeln einer parlamentarischen Demokratie entschieden hat. Wir sind im Begriff, jetzt dasselbe zu tun. Was im Ständerat passiert ist, ist die Einengung auf das, was offen-

bar noch als politisch möglich erscheint. Das ist eine nicht nur legitime, sondern eine notwendige Fragestellung, wenn einem wirklich ernst ist mit Reformanliegen. Diese Fragestellung nach dem politisch Realisierbaren stand im übrigen schon von Anfang an im Raum. Lesen Sie die Motionen Obrecht und Dürrenmatt nach, dann sehen Sie dort, dass nicht einfach sofort die Totalrevision an sich verlangt worden ist, sondern es wurde die Ueberprüfung der Möglichkeit einer Totalrevision verlangt. Auf dieser Linie bewegt sich also der Antrag des Ständerates. Er hat in dem Sinn eine Präzisierung entsprechend dem politischen Umfeld gebracht.

Wo ich nun aber von den Ueberlegungen unserer Kommissionsmehrheit abweiche, ist das zukünftige Vorgehen. Wenn wir entsprechend dem Ständerat beschliessen, dann wird irgendwann anfangs der neunziger Jahre der verlangte Entwurf des Bundesrates vorliegen. Das dannzumalige Parlament ist völlig frei, was es damit machen will. Wenn es darauf eintritt, werden weitere Jahre verstreichen, und irgendwann gegen das Jahr 2000 wird das Volk Gelegenheit haben, zur Frage «Totalrevision – ja oder nein?» Stellung zu nehmen – nach einem Zeitraum von über dreissig Jahren intensiver öffentlicher Diskussion. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass nicht nur das Parlament, sondern auch das Volk entscheidungsreife Unterlagen besitzt. Es liegen Akten zu sämtlichen Facetten dieser ganzen Problematik vor. Es ist jetzt im parlamentarischen Verfahren eine exakte Beurteilung der politischen Realisierbarkeit in Gang gesetzt worden. Im Grunde ist das Volk bereit zur Entscheidung, und wir sollten ihm seine Chance geben.

Nun ist zuzugeben, dass dies rein von der rechtlichen Situation her nicht so einfach ist. Der berühmte Artikel 120 BV sieht für unsere Situation nur zwei Möglichkeiten vor: Wir können entweder, wie das Herr Leo Weber in der nationalrätlichen Kommission zur Diskussion gestellt hat, eine Partialrevision zur Einführung eines Verfassungsrates beschliessen, und dann können wir die Abstimmung über den Verfassungsrat faktisch als Eintretensdebatte des Volkes zum Thema Totalrevision umformulieren. Die andere Möglichkeit ist die – Herr Renschler hat aus einer ganz anderen Optik damit gedroht –, dass wir als Nationalrat nein sagen zum Antrag des Ständerates, in der Meinung, dass der Ständerat dann bei seinem Ja bleibt. In diesem Fall sind wir gezwungen, obligatorisch mit der ganzen Frage vors Volk zu gehen. Das wäre die Mutprobe, Herr Jaeger, nach der Sie gerufen haben. Das wäre die Mutprobe, die nun wirklich zeitgemäß wäre, die einer langen Diskussion, einer hochstehenden Diskussion und einer wertvollen Diskussion ein vernünftiges Ende bereiten oder eben den Start in eine zweite Phase der Realisierung eröffnen würde.

Giudici: Il mandato al Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea il progetto di una revisione totale della costituzione è un atto eminentemente politico, non giuridico. I giuristi in questa sala possono tutti convenire che lì costituzione del 1874 è superata nella forma, squilibrata nel peso conferito alle materie oggetto di norma costituzionale, disorganica nella sistematica, carente nel regolare temi oggi fondamentali. La carta suprema dedica 22 righe alle decorazioni cavalleresche, 19 al grano panificabile, 41 alle bevande distillate, ma solo 4 righe all'energia nucleare. Ignora diritti fondamentali, quali la libertà di riunione e di espressione, non prevede un regime definitivo per le finanze federali. Essa non può, quindi, soddisfare i tecnici del diritto.

Ma subito bisogna aggiungere che questa stessa costituzione ha consentito e consente tuttogi, pragmaticamente, l'ordinato dibattito politico e lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Stati con costituzioni formalmente perfette conoscono realtà disastrose. Questo perché, come osserva Jean-François Aubert, la costituzione «contient des règles de droit et par conséquent elle n'apprend pas tout sur les réalités sociales qui font la vie d'un pays».

Le difficoltà nascono quindi dall'approccio politico, non da quello giuridico. Il travagliato iter delle mozioni Obrecht e

Dürrenmatt fino a tuttogi lo dimostra. Entusiasmi, ma anche critiche, resistenze, richiami al realismo politico. Questo perché ogni revisione totale mette in discussione equilibri lentamente maturati. L'impresa, per avere qualche speranza di successo, esige quindi un largo consenso sulle questioni fondamentali.

Il decreto del Consiglio degli Stati, della maggioranza commissionale, è l'espressione di questa ricerca di consenso all'articolo 3, sul quale abbiamo lungamente dibattuto in commissione. Decisa la revisione, l'articolo 3 costituisce il mandato politico di questo Parlamento al Consiglio federale sui limiti della revisione. Esso è politicamente opportuno, anche se la formulazione è inadeguata e non completamente coerente con i contenuti della revisione immaginati oggi dal Consiglio federale e condivisi dal Consiglio degli Stati.

Consiglio federale e Consiglio degli Stati affermano che l'obiettivo è una revisione formale in senso largo; non solo cosmesi, ma neppure un'autentica revisione materiale di fondo. Sarebbe più esatto parlare di revisione materiale in senso stretto.

Dalle dichiarazioni dell'on. Kopp e del relatore on. Binder agli Stati deduco, infatti, questi principali temi di revisione. Primo: Aggiornamento del diritto costituzionale attuale sia scritto che non scritto, specie la prassi del Tribunale federale in materia di diritti personali, atto politicamente importante perché è giusto che i diritti fondamentali abbiano la loro fonte nella sovranità popolare e non nello sviluppo giurisprudenziale della suprema corte di Losanna.

Secondo: Pulizia formale, unificazione linguistica, migliore sistematica. Aspetti quindi formali.

Terzo: Riduzione a livello legislativo di materie oggi regolate dalla costituzione. Revisione che definirei di natura solo apparentemente materiale, che comporta si un minore grado di vincolo legale, ma non tocca i contenuti. Il regime del grano panificabile, ad esempio, sarebbe regolato in una legge invece che nella costituzione.

Quarto: Anche tuttavia infine «modification ou innovation là où le droit en vigueur ne propose aucune solution valable, voir aucune solution du tout» vedi rapporto complementare dell'agosto del Dipartimento di giustizia, vedi la dichiarazione dell'on. Binder a pagina 800 dei verbali. L'on. Kopp, davanti al Consiglio degli Stati, ha dichiarato: «Schliesslich können sich inhaltliche Neuerungen aufdrängen, um Probleme zu lösen oder Mängel mit institutionellen Neuerungen zu beheben etwa durch die Einführung der Gesetzesinitiative.»

Bisogna, qui, avere il coraggio di dire che si tratta anche parzialmente di una revisione materiale.

Io sono pronto ad accettare anche questa sfida e questa interpretazione. L'accetto perché la nostra democrazia del consenso, l'equilibrio governativo e parlamentare, il vaglio di un popolo prudente e pragmatico non lasceranno scampo a clamorose rotture coll'ordinamento istituzionale attuale.

Keller: Wenn man den Entwurf der Kommission Furgler mit dem vergleicht, was sich jetzt die Kommissionsmehrheit zum Ziel setzt, dann hat man natürlich das Gefühl, aus einem Höhenflug zu landen, nicht gerade abzustürzen, aber doch zu landen. Aber man darf sofort beifügen, dass man mit dem, was die Kommission nun vorschlägt, auch wieder festen Boden unter den Füßen hat, einen Boden, der den Weg auf ein vernünftiges, realistisches Ziel ermöglicht. Mir scheint, dass wir dieses Unternehmen, obwohl es bedeutend enger begrenzt ist, gleichwohl wagen sollten und dass dieses Unternehmen unseres Elans auch jetzt noch würdig ist. All jenen, die mehr wollen und die ich sehr gut begreifen kann, muss man sagen: Es wäre eine Illusion, wenn wir das, was wir in unzähligen Einzelkämpfen im Laufe der Jahre erkämpfen müssen, nun gewissermassen mit einer Totalrevision pauschal verwirklichen wollten. Wir können mit einer Verfassung die Zukunft nicht verordnen; wir können sie nicht vorwegnehmen; das bleibt unserem harten Ringen von Fall zu Fall überlassen. Wir können aber mit einer neuen

Verfassung zeigen, wo wir stehen und wo die Möglichkeiten der Entwicklung sind. Hier sehe ich das Hauptanliegen: dass wir den Text dieser Verfassung in Uebereinstimmung bringen mit der Wirklichkeit, in der wir leben. Das Postulat der verbesserten Lesbarkeit ist ein echtes Postulat. Es ist nicht nur eine Frage der Gliederung, des Textverständnisses, der Regelungsdichte, sondern es macht deutlich, was dieser Staat ist, was er nicht ist und was er sein kann. Damit könnte sich in Zukunft jeder Bürger in diesem Staat, in dem er lebt, besser zurechtfinden. So gesehen, kann die Arbeit auch auf das staatsbürgerliche Bewusstsein günstige Auswirkungen haben, wie wir das beispielsweise mit einer ähnlichen Verfassungsrevision erlebt haben, die wir im Kanton Aargau verwirklichten.

Ich möchte Sie bitten, einzutreten, und möchte Sie zugleich vor der Streichung des Abschnitts 3 warnen; denn für diese Streichung ist eine Koalition mit sehr unterschiedlichen Zielen und Hoffnungen am Werk; ich glaube, dass gerade jene, die höher gesteckte Ziele verwirklichen wollen, mit dieser Streichung das Gegenteil erreichen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und damit auch ein Signal gegen die sich ausbreitende Lethargie zu setzen.

Weber Leo: Ich möchte für Eintreten plädieren, für eine echte Totalrevision und deshalb für die Streichung von Artikel 3. Ich bin mit Herrn Reich der Meinung, dass zu Beginn einer Totalrevision ein Volksentscheid stehen sollte. Das wäre ein Auftrag. Die Kantone kennen diese Volksentscheide in den meisten Fällen, und ich schöpfe hier aus der Erfahrung, die wir im Aargau vor etwa 15 oder 20 Jahren gemacht haben. Damals hörte man im Parlament dieselben Worte wie hier: fragwürdig usw. Es ist uns nachher gelungen, eine Aufbruchsstimmung im Volk herbeizuführen. Ich zweifle keinen Augenblick daran, dass diese Aufbruchsstimmung heute auch in der Schweiz möglich ist. Wir haben aber leider eine Revisionsbestimmung, die das im Augenblick verhindert, weil niemand wegen einer positiven Stellungnahme des Volkes eine Neuwahl des Parlamentes und des Bundesrates will. Das sind Bestimmungen, die aus einer revolutionären Zeit in der Bundesverfassung stehen geblieben sind; sie stammen von 1848. Wir müssen zuerst, wenn wir diesen Grundsatzentscheid des Volkes wollten, eine Teilrevision durchführen. Ich habe in der Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt, bin dort aber mehr oder weniger allein geblieben.

Eine Aufbruchsstimmung herrscht heute in diesem Parlament nicht. Sie hat auch im Ständerat nicht geherrscht. Im Grunde genommen ist es ein kleinliches Feilschen um die Leitplanken, um das wir uns heute bemühen. Wir wollen nicht einmal dem Bundesrat freie Hand geben, dass er seine Meinung offen, klar und in der ganzen Bandbreite der Bedrägnisse der Zeit uns mitteilen kann, obwohl wir nachher alles in der Hand hätten. Wir könnten den bundesrätlichen Vorschlag ablehnen, oder wir könnten einen eigenen Vorschlag einbringen, wie es zum Beispiel im Aargau gemacht worden ist. Wir legten dem Verfassungsrat einen Vorschlag vor, welcher mit einem «Biereifer» sondergleichen hinter diese Arbeit gegangen ist und einen Vorschlag produziert hat, der am Schluss vor dem Volke Gnade gefunden hat. Das ist durchaus auch bei uns möglich; ich nehme es sogar als wahrscheinlich an. Die Eingrenzungen, die der Ständerat mit Artikel 3 eingefügt hat, verhindern im Grunde genommen jede echte Totalrevision; denn eine «sanfte» Revision, wie sie so schön genannt wird, ist eben keine Totalrevision. Ich wage, einmal etwas über den Begriff der Totalrevision zu sagen. Der Berner Professor Walter Burckhardt, der Altmeister der Auslegung unserer Bundesverfassung, der den grossen Kommentar über unsere Bundesverfassung geschrieben hat, sagt darüber folgendes: «Bei einer Totalrevision muss nicht alles geändert, aber alles zur Diskussion gestellt werden.» Ich glaube, diese Formulierung ist richtig. Wenn man schon total revidieren will, müssen nicht nur einige wenige Punkte, wie das jetzt vorgesehen ist, zur Diskussion gestellt werden, sondern alle. Wo man dann

revidiert, wo man Anträge einbringt, das ist wieder eine andere Frage, die man politisch abwägen muss.

Ich möchte Ihnen sagen: Artikel 3 ist ein Fremdkörper in dieser ganzen Totalrevision. Er ist schon begriffsmaßig ein Widerspruch in sich und geht im Grunde genommen auf den Slogan heraus: Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren!

Ich möchte keine Detailanalyse dieses Artikels 3 vornehmen. Ich will nur auf zwei Dinge hinweisen. Wir haben in der Kommission von der Verwaltung einen Zusatzbericht verlangt, der über die Möglichkeiten, die der Artikel 3 bietet, Auskunft geben soll. Die Verwaltung hat uns diesen Bericht erstattet und hat darin klar erklärt, dass sie nicht in der Lage sei, im gegenwärtigen Stadium umfassend und konkret darzulegen, wie sie den Entwurf in den Einzelheiten konzipieren wolle. Sie hat also die grössten Schwierigkeiten mit diesem Artikel 3. Nun haben das selbstverständlich die Väter des Entwurfs dieses Artikels auch bemerkt und haben ja dann ihre 'Haltung' insofern verdeutlicht, als sie erklärt haben: Neben dieser Formalrevision dürften punktuell auch Änderungen, besonders als Alternativen, vorgebracht werden.

Frau Kopp hat in einem Vortrag vor der NHG das wie folgt verdeutlicht: Materielle Änderungen seien nicht nur nicht auszuschliessen, sondern unvermeidlich. Das wird auch so sein. Der Bundesrat ist auch berechtigt, kraft seines Vorschlagsrechtes nach Artikel 102 Ziffer 4 der Bundesverfassung, darüber hinauszugehen und eigene Vorschläge zu unterbreiten, Artikel 3 hin oder her. Er wird das ja wahrscheinlich am Schluss auch tun. Ich bedaure im Grunde genommen sehr, dass sich der Bundesrat heute etwas kleinknäufig, möchte ich fast sagen, hinter diesen Artikel 3 stellt. Der Bundesrat, der nun 20 Jahre lang diese Totalrevision gefördert hat, sollte jetzt im entscheidenden Augenblick nicht zurückkrebsen, sondern sagen: Wir wollen in dieser ganzen Sache unsere freie Hand behalten.

Zum Schluss: Dieser Artikel 3 ist undurchsichtig und auch weitgehend unverbindlich. Er ist aus taktischen Überlegungen entstanden, das ist völlig klar, damit Leute, die an sich einer Revision nicht gewogen sind, am Schluss gleichwohl noch zustimmen. Ich bin für ein Ja zu haben. Es gibt Gründe dafür. Ich verstehe auch, wenn jemand nein stimmt. Aber ich verstehe nicht, wenn man eine Zwischenstufe einschaltet und schon am Anfang einer Totalrevision in Taktik macht. Ich ersuche Sie daher, diesen Artikel 3 zu streichen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäfts unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

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

Bundesverfassung. Bericht über die Totalrevision

Constitution fédérale. Rapport sur la révision totale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	626-652
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 437