

## Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

**Freitag, 19. März 1993, Vormittag**  
**Vendredi 19 mars 1993, matin**

08.00 h

**Vorsitz – Présidence: Herr Schmidhalter**

92.413

**Parlamentarische Initiative  
 (Sieber)**  
**Aenderung von Artikel 75  
 der Bundesverfassung**  
**Initiative parlementaire  
 (Sieber)**  
**Révision de l'article 75  
 de la constitution**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 20. März 1992*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV und Artikel 21bis GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Revision von Artikel 75 BV. Er soll neu lauten:

Art. 75

Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jede stimmberechtigte Schweizerbürgerin und jeder stimmberechtigte Schweizerbürger.

Zu streichen sind also die Worte «weltlichen Standes».

*Texte de l'initiative du 20 mars 1992*

Me fondant sur l'article 93 alinéa premier cst. et l'article 21bis de la LREC, je dépose l'initiative parlementaire, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et portant sur l'article 75 cst. :

Art. 75

Est éligible comme membre du Conseil national toute citoyenne suisse et tout citoyen suisse ayant droit de voter.

Il y a donc lieu de biffer le terme «laïque».

Frau Zölch unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Sieber am 20. März 1992 eingereichte parlamentarische Initiative. Die Initiative verlangt, dass durch eine Revision von Artikel 75 der Bundesverfassung die Beschränkung der Wählbarkeit in den Nationalrat auf Personen «weltlichen Standes» und die damit verbundene Diskriminierung von Personen «geistlichen Standes» aufgehoben wird. Die Kommission hat am 12. November 1992 den Initianten angehört.

*Schriftliche Begründung des Initianten*

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Initiative will eine diskriminierende Ausnahmebestimmung aus der Bundesverfassung entfernen, die sich heute nicht mehr rechtfertigen lässt. Eine einheitliche Anwendung von Artikel 75 BV ist nicht möglich, weil es keine einheitliche Definition des Begriffs des «geistlichen Standes» gibt.

2. Zum Begriff des geistlichen Standes

2.1 Rückgriff auf einen vordemokratischen Begriff

Der Begriff «Stand» stammt aus dem vordemokratischen Feudalrecht, gemäss welchem Adel und Geistlichkeit privilegiert waren.

2.2 Staatsrecht und Kirchenrecht

Der Begriff «geistlicher Stand» geht auf eine Zeit zurück, in welcher in der Schweiz Kircheneinheit bestand. Seit der Reformation und Kirchenspaltung bestehen bei den verschiedenen Religionsgemeinschaften verschiedene Interpretationen der Begriffe «Laien» und «Geistliche».

2.3 Theologischer Begriff

Während der katholische Priester religiöse Rechte und Pflichten hat, die für den Laien nicht gelten, unterscheidet sich der reformierte Pfarrer nicht grundsätzlich vom Laien. Er übt keine Funktionen aus, die nicht auch ein anderes Mitglied der Kirche übernehmen könnte.

2.4 Ungleiche Auswirkungen

Weil staatsrechtliche Funktionen zusammengefasst werden, die kirchenrechtlich unterschiedlich sind, wirkt sich Artikel 75 BV unterschiedlich auf die «Geistlichen» der verschiedenen Konfessionen aus.

3. Zur Entstehung und Beibehaltung der Unvereinbarkeit

3.1 Die Bundesverfassung von 1848

Diese entstand nach einem – zwar relativ unblutigen – Bürgerkrieg. Eine der Kriegsursachen war die Jesuitenfrage. Es mag offen bleiben, ob die Ängste der Radikalen vor der katholischen Kirche sachlich berechtigt waren oder nicht. Diese Ängste bestanden jedoch, wurden im Volk auch geschürt und waren somit eine politische Realität. Es ist deshalb verständlich, dass sich der junge Bundesstaat, der sich von außen bedroht sah, im Innern gegen Gruppen sichern wollte, die er als seine Gegner betrachtete.

3.2 Der Verfassungsentwurf von 1872

Hier wurde die Unvereinbarkeit für Bürger geistlichen Standes gestrichen, so dass der Entwurf in diesem Punkt der vorliegenden parlamentarischen Initiative entsprach. Der Entwurf wurde in der Volksabstimmung abgelehnt, jedoch nicht wegen der Frage des geistlichen Standes, sondern wegen zu starker Zentralisierung.

3.3 Die Verfassung von 1874

hält fest an der Bestimmung von 1848. Grund dafür war eindeutig der Kulturmampf: Das erste Vatikanum und die Verlautbarungen des Papstes wurden von Bundesbehörden und Parlamentsmehrheit als Kampfansage an den modernen demokratischen Staat betrachtet; die antikirchliche Abwehr lebte wieder auf. Die Unvereinbarkeit wäre jedoch gefallen, wenn der erste Verfassungsentwurf weniger zentralisiert gewesen oder der Kulturmampf ein Jahr später ausgebrochen wäre.

4. Argumente pro und contra Beibehaltung der Unvereinbarkeit

4.1 Diskriminatorische Bestimmung (contra Beibehaltung)

Artikel 75 BV beinhaltet eine Ungleichbehandlung von Schweizer Bürgern. Eine solche Ungleichbehandlung ist nur dann gerechtfertigt, wenn gewichtige Gründe dafür sprechen und diese auch bewiesen werden.

Der Antrag auf Beseitigung der Diskriminierung geht davon aus, dass es keine guten Gründe für ihre Beibehaltung gibt.

4.2 Staatsgefährliche Kirche (pro Beibehaltung)

Die Aufnahme der Bestimmung in die Verfassung von 1848 und 1874 basierte auf die Vermutung, dass zumindest die katholische Kirche dem demokratischen und liberalen Staat feindlich gesinnt sei.

Dagegen ist einzuwenden, dass heute von einem solchen Verdacht kaum mehr ausgegangen werden kann. Kritik an einzelnen Massnahmen oder an der Politik des Staates bedeutet keineswegs Feindschaft im hier relevanten Sinn.

4.3 Kirchen als streng zentralistische Organisation (pro Beibehaltung)

Der Ausschluss der Geistlichen vom Parlament könnte damit begründet werden, dass die Kirchen von ihren Amtsträgern eine gewisse Disziplin verlangen und dass eine Gruppe von Parlamentariern gefährlich sei, wenn sie sich an einer aussenstehenden, womöglich ausländischen Instanz orientierte. Sollte jedoch eine religiöse Gruppe jene Disziplin aufrechter-

halten, welche die erwähnten Befürchtungen rechtfertigen könnte, so ist nicht einzusehen, weshalb nur die Amtsträger und nicht auch die Laien im Parlament gefährlich sein sollten. Der Einfluss anderer ausserparlamentarischer Gruppen (Parteien, Wirtschaftsverbände usw.) dürfte nebenbei wesentlich bedeutender sein als jener der Kirchen.

#### 4.4 Einfluss der Geistlichkeit (pro Beibehaltung)

Früher wurde argumentiert, der Priester oder Pfarrer habe einen grossen Einfluss auf seine Gläubigen und somit einen ungerechtfertigten Vorteil bei Wahlen und Abstimmungen. Ein Geistlicher dürfte zwar im allgemeinen einen etwas höheren Bekanntheitsgrad haben als der Durchschnittsbürger. Dies gilt aber auch für kommunale oder kantonale Magistratspersonen und Funktionäre eines Wirtschaftsverbandes, und zwar in der Regel in einem höheren Ausmass.

#### 4.5 Schutz der Kirche vor Politik (pro Beibehaltung)

Es könnte angeführt werden, Artikel 75 BV schütze die Kirche vor einer Politisierung und damit vor inneren Zerreissproben. Kirchen und Glaubensgemeinschaften sind jedoch selber verantwortlich für die Vermeidung oder Lösung interner Konflikte. Der Staat kann dies nicht auf dem Weg einer Quasi-Vormundschaft tun.

#### 4.6 Befreiung von der Militärdienstpflicht (pro Beibehaltung)

Es könnte angeführt werden, dass die Geistlichen vom Militär befreit seien, und die Unvereinbarkeit sei gewissermassen das negative Gegenstück dazu.

Das Argument ist logisch unhaltbar, denn Gerechtigkeit lässt sich nicht dadurch herstellen, dass ein Privileg mit einer Benachteiligung verbunden wird.

#### 5. Zusammenfassung

Artikel 75 BV ist historisch verständlich und mag im letzten Jahrhundert berechtigt gewesen sein. Heute gibt es jedoch für die Beibehaltung keinen plausiblen Grund mehr. Deshalb ist die Bestimmung über den weltlichen bzw. geistlichen Stand in Artikel 75 BV zu streichen.

### *Erwägungen der Kommission*

#### *Beurteilung des Rechtsetzungsbedarfs*

Die Kommission schliesst sich dem Anliegen und der Begründung des Initianten vollumfänglich an. Beim Ausschluss der Personen «geistlichen Standes» von der Wählbarkeit in den Nationalrat handelt es sich um ein heute sinnentleeres Relikt aus dem letzten Jahrhundert. Diese Verfassungsbestimmung widerspricht dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts; besondere Gründe, die eine Abweichung von diesem zentralen Grundsatz eines demokratischen Staates rechtfertigen würden, liegen nicht vor.

Bereits zu Beginn der 20er Jahre (!) haben sowohl der Bundesrat wie auch beide Kammern des Parlamentes bei der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen einmütig festgehalten, dass diese diskriminierende Bestimmung bei der nächsten passenden Gelegenheit aufgehoben werden sollte. Nachdem zumindest eine passende Gelegenheit, nämlich die Aufhebung der Jesuiten- und Klosterartikel (Volksabstimmung vom 20. Mai 1973), ungenutzt verstrichen ist, sind trotz einer im Jahre 1973 überwiesenen Motion erneut 20 Jahre vergangen. Die Kommission ist der Auffassung, dass nun nicht länger zugewartet werden sollte.

#### Weiteres Vorgehen

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere über allfällige bisherige Arbeiten von Parlament und Verwaltung zum aufgeworfenen Thema zu berichten, über Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit und über die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind zum aufgeworfenen Thema keine anderen Verfahren hängig. In ihrem erläuternden Bericht vom 7. Dezember 1992 zum Vorentwurf für eine Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte führt die Bundeskanzlei vielmehr aus, dass von Seiten des Bundesrates vorerst auf die Ausarbeitung von Verfassungsänderungen im Bereich der politischen Rechte verzichtet werde. Wird der Initiative Folge gegeben, so steht die mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragende Kommission vor einer ausgesprochen einfachen Rechtsetzungs-aufgabe; sie dürfte ohne weiteres in der Lage sein, in der ge-

setzlichen Frist von zwei Jahren eine Vorlage zu präsentieren. Grundsätzlich würde auch die Möglichkeit bestehen, mit einer Motion den Bundesrat mit diesem Auftrag zu betrauen; das Instrument der parlamentarischen Initiative gewährt demgegenüber den Vorteil, dass die Regie des eingeleiteten Rechtsetzungsprozesses beim Parlament verbleibt, indem eine parlamentarische Kommission Aufträge erteilen und Fristen setzen kann.

M<sup>me</sup> Zölc<sup>h</sup> présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée le 20 mars 1992 par M. Sieber, conseiller national. Cette initiative demande que, moyennant la révision de l'article 75 de la constitution, l'éligibilité au Conseil national ne soit plus limitée aux laïques, ce qui permettrait de supprimer la discrimination implicite des ecclésiastiques.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 12 novembre 1992.

#### *Développement par écrit de l'auteur de l'initiative*

##### 1. Remarques générales

L'initiative demande que soit abrogée une disposition dérogatoire et discriminatoire de la constitution, la disposition qui, aujourd'hui, ne se justifie plus. Une application uniforme de l'article 75 cst. n'est pas possible parce qu'il n'existe pas de définition uniforme du terme «cléricature».

##### 2. Le terme «cléricature»

###### 2.1 Référence à une notion de droit féodal

La notion d'«état» (en allemand «Stand») remonte au droit féodal, en vertu duquel la noblesse et le clergé étaient privilégiés.

###### 2.2 Droit public et droit ecclésiastique

La notion de cléricature date de l'époque où la Suisse connaissait une seule Eglise. Depuis la Réforme et le schisme, les différentes Eglises ont des conceptions différentes de la laïcité et de la cléricature.

###### 2.3 Notion théologique

Alors que le prêtre catholique a des droits et des devoirs religieux qui ne sont pas valables pour les laïques, rien ne distingue fondamentalement le pasteur protestant des laïques. Le pasteur n'exerce aucune fonction qui ne saurait être remplie par un autre membre de l'Eglise.

###### 2.4 Conséquences de portée inégale

Comme le droit public ne fait pas de distinction entre des fonctions qui peuvent être fort différentes du point de vue du droit ecclésiastique, l'article 75 cst. n'a pas le mêmes effets sur les ecclésiastiques des différentes confessions.

##### 3. Origine et maintien de l'incompatibilité

###### 3.1 La Constitution de 1848

La Constitution de 1848 a vu le jour au lendemain d'une guerre civile, qui fut certes relativement peu sanglante. La question des Jésuites fut l'une des causes de ce conflit. Peu importe de savoir si les craintes des Radicaux devant l'Eglise catholique étaient objectivement justifiées ou non. Dès le moment où ces craintes existaient et où elles étaient attisées au sein du peuple, elles constituaient une réalité politique. Dans ces circonstances, il était compréhensible que le jeune Etat fédéral, qui se sentait menacé de l'extérieur, veuille s'assurer à l'intérieur contre des groupes qu'il considérait comme ses adversaires.

###### 3.2 Le projet de Constitution de 1872

Dans ce projet de constitution, l'incompatibilité pour les ecclésiastiques avait été supprimée, si bien que, à cet égard, la présente initiative parlementaire correspond au projet. Celui-ci a été rejeté en votation populaire, pour de tout autres raisons cependant (trop forte centralisation).

###### 3.3 La Constitution de 1874

Elle maintient la disposition de 1848, essentiellement en raison du Kulturkampf. Les autorités fédérales et la majorité du Parlement considéraient le premier concile du Vatican et les déclarations du Pape comme un défi intolérable lancé à l'Etat démocratique moderne; le vieux réflexe anticlérical était ravivé. Toutefois, si le premier projet de constitution avait été

moins centralisateur ou si le Kulturkampf n'avait éclaté qu'une année plus tard, l'incompatibilité aurait disparu.

#### 4. Arguments pour et contre le maintien de l'incompatibilité

##### 4.1 Disposition discriminatoire (contre le maintien)

L'article 75 cst. implique une inégalité de traitement entre les citoyens suisses. Une telle inégalité ne se justifie que si elle se fonde sur des motifs importants et si ces derniers sont prouvés. La proposition de supprimer cette discrimination repose sur le principe selon lequel il n'existe plus de raisons valables pour justifier son maintien.

##### 4.2 Menace de l'Eglise sur l'Etat (pour le maintien)

L'inscription de cette disposition dans les Constitutions de 1848 et 1874 reposait sur l'hypothèse selon laquelle les Eglises – ou du moins l'Eglise catholique – étaient hostiles à l'Etat démocratique et libéral.

Or, à l'heure actuelle, on ne saurait nourrir un tel soupçon. On ne peut en aucun cas assimiler des critiques dirigées contre certaines mesures particulières ou contre la politique de l'Etat à une attitude d'hostilité dans le présent contexte.

##### 4.3 Les Eglises, organisations fortement centralisées (pour le maintien)

La disposition visant à exclure les ecclésiastiques du Parlement pourrait s'expliquer par le fait que les Eglises exigent une certaine discipline de leurs ministres; l'influence d'une instance extérieure, voire étrangère, exercée sur un groupe de parlementaires pourrait se révéler dangereuse. En réalité, si un groupe religieux arrivant à maintenir une discipline telle qu'elle justifie les appréhensions précitées, on ne voit pas pourquoi le danger devrait venir des seuls ministres, et non pas des laïques siégeant au Parlement. L'influence d'autres groupes extraparlementaires (partis, milieux économiques etc.) est sans doute beaucoup plus importante que celle des Eglises.

##### 4.4 Influence des ecclésiastiques (pour le maintien)

Autrefois, on invoquait le fait que le prêtre ou le pasteur a une grande influence sur ses fidèles et, par la même, un avantage injustifié lors des élections.

En général, un ecclésiastique jouit certes d'un degré de notoriété un peu plus élevé que le citoyen moyen. Mais c'est aussi le cas – et à bien plus forte raison – des magistrats communaux ou cantonaux ainsi que des représentants d'une association économique.

##### 4.5 Protection de l'Eglise contre la politique (pour le maintien)

Certains pourraient prétendre que l'article 75 cst. protège l'Eglise contre une politisation et, par la même, contre des tensions internes.

Or, il appartient aux Eglises et aux communautés religieuses d'assumer elles-mêmes leurs responsabilités un vue d'éviter ou de résoudre des conflits internes. L'Etat n'a pas à leur imposer une quasi-tutelle.

##### 4.6 Exemption de l'obligation de servir dans l'armée (pour le maintien)

D'autres encore pourraient invoquer que les ecclésiastiques sont libérés de l'obligation de servir dans l'armée et que l'incompatibilité est en quelque sorte le revers de la médaille.

Logiquement, cet argument n'est toutefois pas probant. En effet, ce n'est pas en liant un privilège à un inconvénient qu'on instaure l'égalité.

#### 5. Résumé

En conclusion, on peut dire que la teneur de l'article 75 cst. s'explique certes historiquement et qu'elle était peut-être justifiée au siècle dernier. Mais aujourd'hui, aucun argument plausible ne justifie son maintien. De ce fait, il convient de supprimer la condition de laïcité qui figure à l'article 75 cst.

#### Considérations de la commission

##### Nécessité de légitimer

La commission approuve entièrement le souhait exprimé par l'auteur de l'initiative ainsi que les motifs qu'il a exposés. La disposition constitutionnelle selon laquelle les ecclésiastiques n'ont pas le droit d'être élus au Conseil national remonte au siècle dernier et n'a plus aucun sens à l'heure actuelle. Elle est contraire au principe de l'éligibilité de tout citoyen suisse; aucun argument particulier ne saurait être avancé pour justifier une dérogation à ce principe essentiel d'un Etat démocratique.

Au début des années 20 (!), tant le Conseil fédéral que les deux Chambres avaient déjà affiché leur volonté de supprimer, à la prochaine occasion, cette disposition discriminatoire. Or, la votation populaire du 20 mai 1973 concernant l'abrogation des articles constitutionnels sur les Jésuites et les couvents aurait été une occasion particulièrement indiquée, mais ils ne l'ont pas saisie. Malgré une motion transmise en 1973, 20 années se sont encore écoulées. La commission estime par conséquent que l'attentisme a suffisamment duré.

##### Procédure à suivre

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission doit en particulier faire rapport sur d'éventuels travaux sur le même objet à l'Assemblée fédérale et dans l'administration, sur l'ampliement et le calendrier du travail parlementaire et sur la possibilité d'atteindre le but visé par une intervention adressée au Conseil fédéral. A l'heure actuelle, aucune autre procédure en rapport avec l'objet traité n'est pendante. La Chancellerie fédérale précise même, dans son rapport explicatif du 7 décembre 1992 relatif à l'avant-projet de révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques, que le Conseil fédéral entend, pour le moment, renoncer à élaborer des modifications constitutionnelles dans le domaine des droits politiques. Si l'on donne suite à l'initiative, la commission chargée d'élaborer un projet se verra donc confier un mandat législatif particulièrement aisés, ce qui devrait lui permettre de soumettre une proposition dans le délai légal de deux ans. En principe, il serait aussi possible de confier cette tâche au Conseil fédéral par le biais d'une motion, mais l'initiative parlementaire présenterait l'avantage suivant: le Parlement garderait la haute main sur le processus législatif engagé, puisque une commission parlementaire pourrait alors attribuer des mandats et fixer des délais.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 17 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben.

#### Proposition de la commission

Par 17 voix sans opposition et avec 3 abstentions la commission propose de donner suite à l'initiative.

#### Angenommen – Adopté

92.400

#### Parlamentarische Initiative

##### (Rebeaud)

##### Vorschriften

##### über Unterschriftensammlungen

##### für Volksabstimmungen

##### Initiative parlementaire

##### (Rebeaud)

##### Règles applicables

##### aux droits populaires

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 28. Januar 1992

Die Bundesversammlung ist eingeladen, eine Teilverision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorzunehmen, um zu verhindern, dass für die Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen und Referenden grosse Geldmittel eingesetzt werden. Es wäre auch sinnvoll, in der gleichen Revision den Urhebern eines Referendums die Möglichkeit zu verschaffen, genau anzugeben, welche Bestimmungen des betreffenden Gesetzes sie bekämpfen und in welchem Sinn sie den Gesetzesbestext durch das Parlament abgeändert sehen möchten; dies

## Parlamentarische Initiative (Sieber) Änderung von Artikel 75 der Bundesverfassung

### Initiative parlementaire (Sieber) Révision de l'article 75 de la constitution

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.413
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	529-531
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 409