

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Eidesformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule du serment:

Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.

*Baader Caspar wird vereidigt
Baader Caspar prête serment*

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:

Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.

*Genner Ruth und Fehr Jacqueline legen das Gelübde ab
Genner Ruth et Fehr Jacqueline font la promesse requise*

Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:

Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:

Je promets d'observer et de maintenir fidèlement la constitution et les lois fédérales, de sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie suisse, de défendre la liberté et les droits du peuple et des citoyens, enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées.

*Antille Charles-Albert legt das Gelübde ab
Antille Charles-Albert fait la promesse requise*

Präsident: Herr Nationalrat Baader, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Eid. Frau Nationalrätin Genner, Frau Nationalrätin Fehr und Herr Nationalrat Antille, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Gelübde.

Ich heisse Sie im Rat herzlich willkommen und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tätigkeit. Namens des Rates entbiete ich Ihnen meine besten Wünsche. (*Beifall*)

96.091

Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

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

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

Siehe Seite 697 hiervor – Voir page 697 ci-devant

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

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

Art. 12

Antrag der Kommission

Titel

Recht auf Ehe und Familie

Wortlaut

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

Art. 12

Proposition de la commission

Titre

Droit au mariage et à la famille

Texte

Le droit au mariage et à la famille est garanti.

Angenommen – Adopté

Art. 12bis

Antrag Steiner

Die Rechte der Eltern sind gewährleistet.

Art. 12bis

Proposition Steiner

Les droits des parents sont garantis.

Steiner Rudolf (R, SO): Ich mache Ihnen beliebt, die Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» zu ergänzen.

Sie erinnern sich: Ich habe mich in der Eintretensdebatte gegen die Nachführung der Bundesverfassung ausgesprochen, u. a. weil kein Bedürfnis besteht und weil die Nachführung nicht Nachführung geblieben, sondern Revision geworden ist. Die Umstände, die mich als Gegner der Nachführung bewogen haben, selbst einen Antrag auf die Aufnahme eines Grundrechtes zu stellen, bedeuten keine Gesinnungsänderung.

«Die Kinder und Jugendlichen wollen auch mitgestalten.» Dies war der Aufruf verschiedener Organisationen in der Frühjahrssession. Wer soll nach Meinung dieser Organisationen diese Kinder und Jugendlichen vertreten? Nicht die Kinder und Jugendlichen selber, sondern – es ist absehbar – diese Organisationen, die sich zum Sprachrohr der Kinder und Jugendlichen erklären. Ich habe gerne Kinder, in einem guten Sinn, und ich bin durchaus der Meinung, dass den Kindern und Jugendlichen Mitsprache und Verantwortung zukommen soll – nicht aber irgendwelchen Organisationen oder staatlichen Institutionen. Die Kumulation der gemeinsamen Vorschläge der Jugendorganisationen, wie sie Ihnen in der Frühjahrssession aufgelistet wurden, geht mir klar zu weit.

Ich erinnere daran: Artikel 7, Rechtsgleichheit, den Antrag der Minderheit IV (Gysin Remo) haben Sie abgelehnt; Artikel

11a, Rechte der Kinder und Jugendlichen, den Antrag der Minderheit Zbinden haben Sie mit 73 zu 67 Stimmen gutgeheissen. Es werden folgen: Artikel 31, Antrag der Minderheit Hubmann und Einzelantrag Maury Pasquier betreffend die Wirkung der Grundrechte, Artikel 81, Einzelantrag Maury Pasquier betreffend Jugend- und Erwachsenenbildung. Alle diese Forderungen sollen unter dem Titel «Nachführung» Eingang in die Verfassung finden und Grundlage für weitere gesetzliche Regelungen dieser dann klagbaren Rechte und Freiheiten bilden. Von den Eltern aber, die staats-, gesellschafts- und sozialpolitisch wie auch materiell den Gegenpart bilden, von denen spricht niemand.

In Anbetracht der Vielzahl und Vielfalt der kinder- und jugendpolitischen Postulate, die Sie im Verlaufe der Debatte hoffentlich ablehnen werden, drängt es sich auf, ein tatsächlich ungeschriebenes Verfassungsrecht nachzuführen, nämlich das Recht der Eltern, insbesondere das Recht der Eltern auf Erziehung; das Recht der Eltern, wie es sich aus der Natur, der Sitte und der Tradition ableitet und vom – ich betone – Schweizerischen Bundesgericht wiederholt ausdrücklich geschützt worden ist. Der Wert der Erziehung durch die Eltern wird heute ohnehin vielfach unterschätzt; im Umfeld des schnellen gesellschaftlichen Wandels wird die Aufgabe der Eltern zunehmend schwieriger und anspruchsvoller. Da gilt es, die Eltern nicht nur in Pflicht zu nehmen, sondern ihre Rechte zumindest in dem Masse zu verbriefen, in welchem diejenigen der Kinder aufgewertet und zu Verfassungsrecht gemacht werden. Schliesslich ist die Gewährleistung der Rechte der Eltern nichts anderes als eine logische Ergänzung des Grundrechtes auf Ehe und Familie.

Ich habe es angetönt: Mein Antrag ist die Antwort eines durch die Ansprüche der Jugendorganisationen aufgeschreckten, provozierten Vaters, eines Vaters, der wie die grosse Mehrheit aller Väter und Mütter seine Verantwortung den Kindern gegenüber ernst nimmt und sich ihnen gegenüber auch durchsetzt. Wie die Mehrzahl aller Eltern bin ich nicht dazu bereit, mich in diesen meinen Rechten beschneiden zu lassen. Die Pflichten, die Verantwortung und die tägliche Sorge um das leibliche und materielle Wohl unserer Kinder müssen meine Gattin und ich ja auch selber tragen, da hilft uns ebenfalls niemand.

Abschliessend erlaube ich mir, an unsere Debatte über das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu erinnern. Schon damals habe ich zusammen mit anderen besorgten Kolleginnen und Kollegen davor gewarnt, Ansprüche zu stipulieren, die unser bewährtes und gesetzlich ausgewogenes, festgeschriebenes schweizerisches Verständnis von Rechten und Pflichten der Eltern einerseits und der Kinder andererseits untergraben und aushöhlen. Entsprechend dieser Besorgnis wurde das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur mit dem ausdrücklichen Vorbehalt der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge ratifiziert. Da kann es nun nicht angehen, diese noch fast druckfrische Regelung im Rahmen der sogenannten Nachführung der Bundesverfassung zum leeren Buchstaben verkommen zu lassen.

Ich bitte Sie, meinen Antrag im Sinne einer Prophylaxe gegen die konzertierten Anträge der durch eine starke Lobby vertretenen Jugendorganisationen zu unterstützen und – aufgrund des Lärmpegels hier im Saal ist zu schliessen, dass Sie sich Ihre Meinung schon gemacht haben – Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» als eine echte Nachführung von Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichtes in die Verfassung aufzunehmen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen die Unterstützung des Antrages Steiner, der die Elternrechte bezüglich Erziehung festhält.

Es dürfte nicht bestritten sein, dass dieser Antrag das Erfordernis der Nachführung erfüllt. Er ist darüber hinaus ein notwendiger Schritt zur Aufwertung eines zweifellos gefährdeten Grundrechtes. Damit wird der Versuch abgewehrt, die Familie letzten Endes zu verstaatlichen, zu enteignen, zu einer Aufgabe für vom Staat ernannte Funktionäre zu machen.

Ich übertreibe nicht. Ich stütze mich auf die Studie, die wir kürzlich zugestellt erhalten haben, die mehr oder weniger jeden, der Kinder hat, in der Nähe eines Sozialfalls ansiedelt. Als Vater und Erzieher von vier Kindern wäre ich, nähme ich diese Studie ernst, längst verhungert. Das würde Sie zwar von meiner Gegenwart befreien, aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir in der Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Kinderkosten – ich kann es nicht anders sagen – eine unsäglich dumme Publikation vor uns haben, die Zeitgeist in einer Art und Weise atmet, die nicht mehr erträglich ist.

Ich werde jetzt natürlich belehrt, ich verstünde diese Studie falsch; die Studie wolle mir nur zeigen, was meiner Frau und mir an Einkommen entgangen sei, weil wir uns die Zeit genommen haben, vier Kinder aufzuziehen, so wie Zehntausende von Eltern in diesem Land Kinder aufziehen.

Dazu ist folgendes festzuhalten: Ich verbitte mir in aller Form, dass irgend jemand in diesem Land – vor allem vom Staat besoldete Funktionäre – meine Kinder oder die Kinder in diesem Land überhaupt zu «materiellen Störfaktoren» erklärt, die das Einkommen der Familie schmälern. Wenn solche Aussagen in Publikationen auf Kosten des Bürgers möglich werden, dann ist das ein Zeichen dafür, dass zwischen Staat und Familie etwas nicht mehr stimmt, dass man in diesem Staat der Familie nicht mehr zutraut, die Kinder zu erziehen. Das bedeutet, dass letzten Endes eine die Familie zerstörende Umverteilungsideologie zum Normalfall erhoben werden soll.

Es ist dringend notwendig, dass in diesem Lande die Eltern derartige Irrlehren zurückweisen. Noch dringender ist es, dass die Eltern das Recht haben, solche Irrlehren zurückzuweisen. Dieses Recht ist gefährdet, solange die Bundesverwaltung solche Publikationen herausgibt. Deshalb benötigen die Familien und die Eltern Verfassungsschutz gegenüber jenen, die die Familie generell zum Sozialfall erklären wollen. In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, den Antrag Steiner für einen Artikel 12bis zu unterstützen.

von Felten Margrith (S, BS): Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen. «Rechte der Eltern» sind ein merkwürdiger Begriff; ich habe ihn in keinem Grundrechtskatalog gefunden. Es muss sich um Rechte handeln, auf die besonders die Männer Wert legen, denn für Elternpflichten sind, wie wir alle wissen, vornehmlich die Frauen zuständig. Die Studie zu den Kosten der Kindererziehung macht in erster Linie den Anteil der Frauenarbeit bei der Kinderbetreuung sichtbar.

Elternrechte waren das ganz grosse Thema in der Debatte zur Ratifizierung des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Elternrechte – so wird die Debatte von Herren wie zum Beispiel meinen Vorrednern geführt – wenden sich gegen Kinderrechte. Und das ist der falsche Ansatz. Eltern haben kein Verfügungsrecht über Kinder. Die Familie ist kein rechtsfreier Raum, wo die Schwächsten schutzlos den Launen, Ideologien, Manipulationen und anderen Machtmitteln der Stärkeren ausgeliefert sind. Der Staat ist verpflichtet, die physische und psychische Integrität insbesondere der Schwächsten zu schützen.

Es ist eigentlich widersinnig, Rechte der Eltern gegenüber den Kindern zu reklamieren, da es sich hier um ein extremes Machtgefälle handelt. Kinder sind ja in einem existentiellen Ausmass von ihren Eltern abhängig. Es gibt kaum ein vergleichbar extremes Abhängigkeitsverhältnis. Deshalb ist die Gefahr des Machtmissbrauches der Eltern gegenüber den Kindern so gross. Der Staat hat deshalb die Rechte der Kinder zu gewährleisten. Zieht man die Machtverhältnisse in Betracht, so ist das Anliegen von Herrn Steiner ebenso widersinnig, wie wenn man eine Bestimmung fordern würde, wonach die Rechte der Millionäre zu gewährleisten seien. Kinder haben Rechte; daran ist nicht zu rütteln. Die Formulierung gemäss Artikel 11a trifft den Inhalt dieser Rechte aufs beste.

Im Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes werden die Rechte der Kinder aus der Optik der Kinder formuliert. Die über 130 Staaten, die der Konvention beigetreten sind, ver-

pflichten sich, aktiv Massnahmen zum Schutz der Kinder zu ergreifen. Wer die erschütternde Realität der weltweiten Kindernot wahrnimmt – zum Beispiel Armut, Kinderarbeit, kommerzielle sexuelle Ausbeutung, Gewalt gegen Kinder in der Familie usw. –, muss zugunsten von Kinderrechten handeln. Eine Stärkung der Stärksten in der Familie kann nicht Aufgabe des Staates sein.

Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: La proposition Steiner doit être interprétée comme une réaction à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a d'introduire un droit fondamental des enfants et des jeunes. Vous avez accepté la proposition de minorité Zbinden contre l'avis de la commission et du Conseil fédéral.

La proposition Steiner a exactement les mêmes défauts que la proposition de minorité Zbinden. Il s'agit tout d'abord d'une proposition qui va au-delà de la mise à jour. Elle veut introduire un droit fondamental réservé à une seule catégorie de citoyens alors que le propre des droits fondamentaux est d'être garantis à tout le monde. L'anomalie est bien mise en évidence par le titre de l'article proposé, qui ne définit pas les droits garantis, mais les bénéficiaires. Il est en outre inopportun d'introduire des droits fondamentaux de nature générale, et donc non directement justiciables.

On pourrait même dire que la proposition Steiner introduit un droit fondamental totalement indéfini. C'est pourquoi la commission ne peut que vous recommander de la rejeter.

Je relève que si la commission était opposée à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a de créer un droit fondamental en faveur des enfants et des jeunes, elle était cependant d'accord de prévoir, à l'article 81, un alinéa qui donne mandat au législateur de prévoir des règles de protection de l'enfance, reconnaissant qu'il y a un besoin de protection. Je doute qu'on puisse dire la même chose au sujet des parents.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Der Antrag Steiner, den Artikel 12 durch einen Artikel 12bis zu ergänzen, lag der Kommission nicht vor. Persönlich bin ich der Ansicht, dass dem Anliegen von Herrn Steiner in den Artikeln 11 und 12, insbesondere in der ergänzenden Fassung der nationalrätlichen Kommission, bereits genügend Rechnung getragen wird und Artikel 12bis deshalb unnötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Steiner möchte in einem neuen Artikel 12bis die Rechte der Eltern gewährleisten. So legitim dieses Anliegen auf den ersten Blick erscheint – und da besteht tatsächlich, wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat, eine gewisse Analogie zum Antrag Zbinden –, so weit und unbestimmt bleibt die Formulierung des Antrages; sie hat unseres Erachtens zu wenig klare Konturen. Man versteht nicht genau, welche Rechte gemeint sind, zumal auch keinerlei Anschluss an die Tradition der eigenen Verfassung oder an ein internationales Instrument besteht.

Für das Recht auf Erziehung geht der Bundesrat mit der herrschenden Lehre davon aus, dass es im Recht auf Ehe eingeschlossen ist. Ausserdem verankert unser Zivilgesetzbuch in Artikel 302 nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Eltern zur Erziehung.

Die Rechte, die der Antragsteller erwähnt, sind im übrigen in anderen Freiheitsrechten enthalten: im Schutz der persönlichen Freiheit, im Schutz der Privatsphäre und, wie ich schon sagte, im Recht auf Ehe, das auch das Recht einschliesst, Kinder zu haben und zu erziehen. Allerdings bezieht sich dieses Recht nur auf verheiratete Paare.

Aus all diesen Gründen erscheint uns ein derartiges neues Recht der Eltern im Grundrechtskatalog inhaltlich zu wenig bestimmt und damit auch nicht justitiabel. Deshalb möchten wir Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Steiner
Dagegen

67 Stimmen
78 Stimmen

Art. 13

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 14

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Art. 14a

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Stump

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Grendelmeier

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baumberger

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Stump

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Grendelmeier

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baumberger

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Jutzet Erwin (S, FR): Es geht hier um das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung. Spezifisch geht es um Absatz 3 von Artikel 14. Dabei handelt es sich um ein sehr zentrales Anliegen unserer Demokratie. Es wird im bundesrätlichen Entwurf festgehalten, dass jede Person Informationen «frei empfangen» könne. Ich stosse mich hier daran, dass dies nur für Informationen «aus allgemein zugänglichen Quellen» gelten soll. Heute gilt der Grundsatz, dass die Tätigkeit der Verwaltung geheim ist, und es braucht Ausnahmegewilligungen, damit sie nicht mehr geheim ist. Die bundesgerichtlichen Beratungen etwa sind öffentlich. Ich meine, wir sollten den Staat transparenter machen und ihn den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen. Es wäre eben ein wichtiger Schritt, dass man den Grundsatz umkehrt und sagt, dass staatliches Handeln und die Tätigkeit der Verwaltung grundsätzlich öffentlich sind, allerdings mit gewichtigen Einschränkungen, nämlich immer dann, wenn öffentliches oder privates Interesse überwiegt. Es geht also um eine eigentliche Umkehrung der Beweislast. Die Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ist in der bundesgerichtlichen Praxis und in der Staatslehre zwar umstritten, aber immerhin geltende Praxis. Sie können heute nicht ohne weiteres auf eine Amtsstelle gehen und sagen, dass Sie diese oder jene Information haben möchten. Man wird Ihnen erwidern: Das geht Sie nichts an. Will jemand – ich denke hier insbesondere an Medienschaffende – an Informationen gelangen, ist er auf sogenannte Indiskretionen angewiesen. Das führt oft zu Halbwahrheiten und zu Verdächtigungen, wer das wieder «herausgelassen» hat. Sie kennen das von der Presse her.

Der Bundesrat hält hier am Status quo fest, und das ist mir zu eng. Diese Auffassung der Informationsfreiheit, wonach man

sich nur anhand öffentlich zugänglicher Quellen informieren kann, scheint mir selbstverständlich zu sein.

Ich möchte aber gerade mehr Transparenz in der Staatsverwaltung und will hier eine Öffnung schaffen, in dem Sinn, dass man grundsätzlich Anspruch darauf hat, Einsicht in die Akten zu nehmen, was nicht heisst, dass dem dann vielleicht nicht doch in 90 Prozent der Fälle ein überwiegendes Interesse entgegensteht. Es geht mir um die Umkehrung der Beweislast: Die Behörden müssen mir sagen, warum ich nicht Einsicht nehmen kann, und nicht umgekehrt. Der Antrag der Minderheit entspricht im übrigen dem Wortlaut der bernischen Verfassung.

Der Bundesrat hat das Öffentlichkeitsprinzip im Verfassungsentwurf 1995 als Variante vorgesehen, allerdings nur bei der Organisation der Bundesbehörden; d. h., es hätte nur für den Bund gegolten. Die Reaktionen in der Vernehmlassung waren eher skeptisch, so dass darauf verzichtet worden ist.

Die Mehrheit der Kommission war dann der Meinung, dass das Öffentlichkeitsprinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte es deshalb ab. Es sollen vorerst noch die Erfahrungen aus dem Kanton Bern abgewartet werden.

Ich denke, das Schweizervolk wäre reif für das Öffentlichkeitsprinzip; was für Bern gut ist, soll auch für die Eidgenossenschaft recht sein. Professor Ehrenzeller hat in der Festschrift zum 60. Geburtstag von Herrn Bundesrat Koller geschrieben: «Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist keine demokratische Wunschvorstellung, sondern sie muss ein verfassungsmässiges Gebot werden.» Auch Professor Schweizer aus St. Gallen vertritt diese Auffassung. Verschiedene Staaten – Schweden, Frankreich, die USA, die Niederlande und Kanada – kennen das Öffentlichkeitsprinzip bereits und haben gute Erfahrungen damit gemacht.

Die CVP-Fraktion hat bereits 1991 eine Motion eingereicht, die dann in ein Postulat umgewandelt wurde. Kollege Hess Peter, Fraktionspräsident der CVP, hat am 11. März 1997 nachgedoppelt und wieder eine Motion (97.3083) eingereicht mit dem Titel «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt». Der Bundesrat erklärte sich am 15. Dezember 1997 bereit, diese Motion entgegenzunehmen; ich sehe also weit und breit keine Opposition mehr gegen das Öffentlichkeitsprinzip. Die Bürger würden es nicht verstehen, wenn wir jetzt dagegen stimmen würden, obwohl der Bundesrat und wahrscheinlich eine Mehrheit dieses Rates dafür sind – lediglich aus formellen Gründen, weil man sagt, es gehe über die Nachführung hinaus.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD): La différence entre la version de votre commission et la version du Conseil des Etats à l'article 14a est essentiellement de nature formelle. En ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a pris une formulation plus courte, mais sans doute n'a-t-elle pas voulu exclure ce qui est prévu dans la version du Conseil des Etats, c'est à dire les «autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques» – on peut penser avant tout à Internet, ici. Et j'imagine bien qu'on ne veut pas mettre des limites aux possibilités d'information à travers le canal d'Internet. Il serait quand même stupide de prévoir la liberté de la presse s'agissant des journaux, et pas la même liberté s'agissant des télécommunications.

Ce qui m'intéresse tout particulièrement, c'est l'alinéa 3. Dans cet alinéa, on voit aussi que la différence est plus formelle que matérielle. Selon la commission, qui propose: «Le secret de rédaction est garanti», il y a ensuite l'article 32 qui s'applique naturellement. Et l'article 32 permet au législateur de limiter le secret de rédaction, à condition de le faire sous la forme d'une loi, au sens formel du terme. Nous l'avons déjà fait: nous l'avons fait s'agissant du droit pénal des médias, dans le cadre du Code pénal. Le Conseil des Etats, lui, choisit une autre solution, et il dit très clairement: «Le législateur définit le contenu du secret de rédaction.» Ce secret de rédaction, personne ne conteste qu'il est un élément essentiel du fonctionnement de la démocratie et du fonctionnement du pouvoir critique des médias. Par conséquent, il est clair que le secret de rédaction doit être mentionné dans notre consti-

tution. Il l'est dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

Mais la version du Conseil des Etats est aussi beaucoup plus claire: elle ne laisse pas imaginer que le secret de rédaction serait quelque chose d'absolu, qui ne comporterait aucune limite. Or, celui qui lit l'article 14a dans la version de la commission pourrait acquérir cette impression s'il ne se réfère pas immédiatement à l'article 32 et aux dispositions que le législateur prend dans le cadre de cet article.

Finalelement, quand il y a une divergence de nature formelle – et à mon sens, c'est le cas ici – entre la version de notre commission et celle du Conseil des Etats, je propose d'éliminer cette divergence et de reprendre la formulation du Conseil des Etats, qui me paraît à la fois plus complète et plus claire. Dans ces conditions, je vous prie d'adopter ma proposition qui, semble-t-il, est approuvée par d'autres membres du Conseil.

Stump Doris (S, AG): Ich beantrage, anders als Herr Leuba, ausschliesslich Absatz 1 im Sinne des Ständerates zu ergänzen.

Neben den in Artikel 14a erwähnten traditionellen Medien Presse, Radio und Fernsehen sind seit einiger Zeit weitere Formen der öffentlichen Informationsvermittlung entstanden: Teletext, Videotex, Internet. Und es werden in den nächsten Jahren bestimmt nochmals neue Medien entwickelt, die auf den Markt kommen. Um diese neuen Entwicklungen aufzunehmen und die Grundlagen für die Gleichbehandlung der verschiedenen Medien zu schaffen, sollte diese Formulierung aufgenommen werden, und zwar auch deshalb, weil diese verschiedenen Informationsvermittlungsformen bereits in Artikel 76 bei der Kompetenzzuweisung erwähnt sind.

Anders als Herr Leuba möchte ich aber den Absatz 3 so beibehalten, wie die nationalrätliche Kommission das vorschlägt.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Auch ich bitte Sie, die Fassung des Ständerates zu unterstützen.

Zensur hat immer nur neue Wege und Möglichkeiten der Kommunikation betroffen. Denken Sie an den Buchdruck: Da war es vorbei mit handgemalten Buchstaben. Plötzlich konnte man für damalige Verhältnisse sehr billig Buchstaben und Texte drucken. Resultat: die Zensur. Denn schliesslich war es gefährlich, wenn jeder alles Gedruckte lesen konnte; die Obrigkeit wurde in Frage gestellt. Also brauchte es die Zensur, zu Beginn mindestens. Später hat man sich damit abgefunden, dass die Bevölkerung Zugang zum Medium «Buch» hatte. Auch als die Zeitungen aufkamen, herrschte zuerst ein grosses Misstrauen gegenüber der Möglichkeit, dass auch die unteren, weniger gebildeten Bevölkerungsschichten diese lesen konnten. Schliesslich gewöhnte man sich daran, die Zeitungen fielen aus der Zensur, ausser in aussergewöhnlichen Situationen. Noch später kam der Film. Auch er wurde natürlich zensuriert, das war gefährlich, jedermann konnte da hingehen, jedermann konnte sich da informieren. Also musste man den Film zensurieren. Inzwischen ist die Zensur beim Film in den meisten Fällen weggefallen. Schliesslich kam das Fernsehen. Das Fernsehen ist zwar nicht das höchste aller Güter, aber auch nicht das grösste aller Schrecknisse. Inzwischen hat man sich ans Fernsehen gewöhnt, die Zensur ist weggefallen. Nun müsste man die Möglichkeiten technischer Natur, die uns noch erwarten und die wir nicht voraussehen können, in diesen Artikel 14a aufnehmen. Deshalb finde ich die Fassung des Ständerates weitsichtiger. Der Ständerat schliesst Möglichkeiten ein, von denen wir noch nichts wissen, aber auch solche, von denen wir schon sehr viel wissen, beispielsweise die Telekommunikation, das Internet und ähnliche Möglichkeiten. Abgeschlossen ist diese Reihe aber nicht. Machen wir doch eine Öffnung für neue Möglichkeiten, so dass wir nicht bei jeder Neuerung die Verfassung ändern müssen.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Baumberger Peter (C, ZH): Im Unterschied zu den beiden Vorrednerinnen geht es mir nur um Absatz 3. Die Frage ist:

Wollen wir im Sinne der Kommission unseres Rates das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht gewährleisten, oder wollen wir – was ich Ihnen beantrage – den Gesetzgeber ermächtigen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben?

Auch für mich ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen wesentlich, und das Zensurverbot ist selbstverständlich. Deshalb lasse ich auch die Absätze 1 und 2 unverändert. Allerdings bin ich mir bewusst – das hängt mit Absatz 3 zusammen –, dass mit diesen Freiheiten natürlich gewisse Probleme verbunden sind, und zwar deswegen, weil der vierten Gewalt in unserem Staat, die sehr wichtig ist, kaum ausgebildete Kontrollinstrumente gegenüberstehen. Das System der «checks and balances», wie wir es bei den anderen Staatsgewalten haben, gibt es da nicht. Wenn Sie sehen, wie an gewissen Orten ein Trend zu immer aggressiverem Journalismus – auch um den Preis bewusster Falschinformationen – besteht, dann muss ich Ihnen sagen: Es wäre falsch, wenn Sie das Redaktionsgeheimnis neu als Grundrecht in die Verfassung schreiben würden.

Sicher ist hier, dass uns auch Artikel 10 der EMRK nicht verpflichtet, das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht auszugestalten. Zwar haben wir uns gestützt auf einen kürzlichen Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahre 1996 zur Änderung des Medienstrafrechtes veranlasst gesehen. Das war gerechtfertigt, und ich stimme dem auch zu. Das heisst aber keineswegs, dass das Redaktionsgeheimnis deswegen auf Grundrechtsstufe zu heben ist; ich darf diesbezüglich auch auf die Botschaft, Seite 160, verweisen. Vergleichen Sie einmal das «Grundrecht» auf das Redaktionsgeheimnis mit dem sonstigen Grundrechtskatalog: Recht auf Leben, Schutz der Privatsphäre, Glaubens- und Gewissensfreiheit. Dann werden Sie sofort sehen, dass wir in einer qualitativ anderen Umgebung sind.

Es ist daher angezeigt, im Sinne von Absatz 3, so wie ihn der Ständerat beschlossen hat, in aller Klarheit zu sagen, dass der Umfang des Redaktionsgeheimnisses vom Gesetzgeber – und damit beispielsweise auch unter Abwägung des öffentlichen Interesses an der Wahrheitsfindung oder am lauterem Wettbewerb – umschrieben wird. Es wäre denn auch kaum verständlich, ein Redaktionsgeheimnis auf Grundrechtsstufe zu heben, aber beispielsweise die Berufsgeheimnisse eines Arztes, eines Geistlichen oder eines Anwaltes nicht. Ich erinnere Sie daran, dass dort den Geheimnissen auch Pflichten gegenüberstehen, und das trifft auf das Redaktionsgeheimnis nicht in gleicher Weise zu.

Auch von der Sache her – und nicht nur, weil es über die Nachführung hinausgeht – bin ich somit der Meinung, dass wir bei Absatz 3 auf die Grundrechtsformulierung unserer Kommission verzichten und statt dessen dem Redaktionsgeheimnis in jener Form zustimmen sollten, wie es der Ständerat in Absatz 3 formuliert hat.

Ostermann Roland (G, VD): Je m'exprimerai uniquement sur le principe de la transparence. Les Verts sont profondément attachés à ce principe. Sous la réserve exprimée dans la proposition de minorité, à l'article 14, les documents officiels doivent, selon nous, être accessibles; ils appartiennent à la collectivité. Les autorités ou l'administration ne sauraient avoir un droit de censure vis-à-vis de ceux qui s'intéressent à leur activité, ou qui ont besoin de la connaître.

Il y a certes toute une culture du secret à faire disparaître, celle où prédominait l'idée, non formulée explicitement, que celui qui s'intéresse de trop près à l'activité de l'Etat est un ennemi potentiel, quelqu'un qui veut sa perte ou, à tout le moins, entreprend de saboter un projet. Or, l'information est la source vive de la démocratie. Elle ne doit pas être le privilège d'une minorité qui la capte à son profit. Un exemple, ancien il est vrai – il date des années septante, mais c'est encore une épine dans ma chair: président d'une association, j'avais demandé au Conseil d'Etat de mon canton de pouvoir prendre connaissance de sa prise de position dans le cadre d'une consultation fédérale. Réponse reçue: «Ce n'est pas l'usage.» Etonnant, non, s'agissant d'une détermination faite au nom du peuple d'un canton? A cet égard, la situation a certes évolué; il n'empêche qu'il existe des foyers de résis-

tance et que la consultation de documents se heurte à la méfiance, alors qu'au pire, elle pourrait conduire au débat d'idées ou au respect de certains droits.

Il faut rappeler que l'administration publique est un service à disposition de la population qui la paie, et pas une officine à disposition exclusive d'un exécutif, voire un Etat dans l'Etat. Il n'est pas dans le libre arbitre de l'administration de décider de ce qui est transmissible ou non. Il s'agit d'une décision politique, qui doit être placée sous le contrôle démocratique. Il existe, c'est vrai, des cas où la réserve s'impose; cette dernière doit pouvoir être justifiée. Elle est prévue par l'amendement de la minorité.

Le groupe écologiste se déclare donc fermement en faveur de la proposition de minorité, qui devrait permettre de décrire certaines relations entre administrés et administration, entre individus et autorités, et surtout d'apporter à la population le droit d'accès à ce qui lui appartient: les documents et les actes officiels.

Jutzet Erwin (S, FR): Ich spreche zum Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a. Der Beschluss des Ständerates, welcher von Herrn Leuba und Herrn Baumberger und neuerdings auch von der Wirtschaftsförderung aufgenommen wurde, lag der Kommission vor. Die Kommission hat diesen Antrag an ihrer Sitzung vom 19. August 1997 in Appenzell mit 25 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Das Redaktionsgeheimnis in das Gesetz zu verbannen heisst letztlich, es als bestehendes Recht zu verneinen, es jedenfalls zu relativieren und ihm den Grundrechtscharakter zu nehmen. Damit wird es klarerweise entwertet; sein Kerngehalt kann dann angetastet werden, im E-contrario-Schluss zu Artikel 32 Absatz 2, wo es heisst, dass der Kerngehalt der Grundrechte eben nicht angetastet werden kann.

Der Gesetzgeber hätte – würden wir diesen Anträgen zustimmen – die völlige Freiheit, zunächst einmal zu legiferieren oder eben nicht. Wenn er legiferiert, kann er das tun, wie er will; er hätte also die Möglichkeit, das Redaktionsgeheimnis völlig auszuhöhlen. Das kann doch nicht der Sinn der Pressefreiheit sein! Die Pressefreiheit ist nämlich ein wichtiger Eckpfeiler unserer Demokratie, und das Redaktionsgeheimnis seinerseits ist ein wichtiger Eckpfeiler der Pressefreiheit.

Deshalb bitte ich Sie mit dem Bundesrat und der Kommission, das Redaktionsgeheimnis in der Verfassung zu belassen.

Heim Alex (C, SO): Im Dezember des letzten Jahres hat der Bundesrat der Motion Hess Peter 97.3083 zugestimmt. Diese Motion verlangt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt. Bis jetzt galt ja bekanntlich gerade das Umgekehrte.

Die CVP-Fraktion hat für diese Systemänderung eigentlich grosse Sympathie, vor allem auch deshalb, weil wir wissen, dass heute kaum mehr etwas geheimgehalten werden kann, und weil wir alle auch schon die Erfahrung gemacht haben, dass nur Transparenz und Offenheit Vertrauen schaffen können. Trotzdem können wir die Minderheit nicht unterstützen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob es sinnvoll und nötig ist, alles und jedes in der Verfassung zu regeln. Gerade der vorliegende Punkt soll auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die CVP-Fraktion unterstützt die vorgeschlagene Systemänderung, kann aber die Bestrebungen, diese in der Verfassung festzuschreiben, nicht unterstützen.

Ich bitte Sie, bei Artikel 14 der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit Jutzet abzulehnen.

In Artikel 14a bitten wir Sie, den Antrag Baumberger zu unterstützen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Mit einer Formulierung, die – wie Herr Jutzet richtig gesagt hat – jener in der bernischen Verfassung entspricht, will der Minderheitsantrag zu Artikel 14 das Öffentlichkeitsprinzip einführen, und zwar – das muss noch betont werden – auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden. Auch wer mit dem Öffentlichkeitsprinzip sympathisiert, wird das im Laufe unserer Beratungen oft zum Zuge

kommende Argument nicht entkräften können, dass damit der Rahmen der Nachführung verlassen wird.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist – das wurde soeben erwähnt – Inhalt penderter Vorstösse, was an sich schon beweist, dass es nicht um Nachführung, sondern um eine Neuerung geht. Umgekehrt handelt es sich nicht um eine Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und somit gefahrlos in die Nachführung «mit verpackt» werden könnte. In diesem Punkt seiner Antragsbegründung hat Herr Jutzet eine etwas zu harmonische Melodie gespielt. Das lässt sich belegen: Im Vernehmlassungsentwurf 1995 zur Verfassung sah nämlich eine Variante das Öffentlichkeitsprinzip vor, allerdings nur auf Bundesebene. Die Vernehmlassungsantworten dazu waren sehr kontrovers, und dabei muss immer noch mitbedacht werden, dass durch den neuen Vorschlag auch die Kantone mit verpflichtet würden und dass man auch mit ihnen sprechen müsste.

Also muss insgesamt als erstellt gelten, dass wir es hier mit einer umstrittenen politischen Neuerung zu tun haben, weshalb Ihnen die FDP-Fraktion Ablehnung der Minderheit Jutzet und Zustimmung zur Mehrheit empfiehlt.

Bei Artikel 14a dagegen empfiehlt Ihnen unsere Fraktion, integral dem Beschluss des Ständerates zu folgen. Absatz 1 ist vom Ständerat vollständiger und besser formuliert worden; Absatz 2 – das Zensurverbot – ist als selbständiger Abschnitt wünschbar, und zu Absatz 3 muss ich Ihnen sagen: Obwohl ich beruflich mit dem Redaktionsgeheimnis zu tun habe und dieses dennoch schätze, bin ich mit der Argumentation von Herrn Baumberger doch einverstanden. Der vielleicht innovativste Teil innerhalb der Nachführung ist ja, dass wir in der Verfassung neu einen vollständigen und systematisch klaren Grundrechtskatalog formulieren. Aber dieser vollständige Katalog soll auch übersichtlich, straff und transparent bleiben. Das heisst, dass Grundrechte auf gleicher Stufe dargestellt werden sollen; auch in dieser Beziehung – so scheint uns – ist die Lösung des Ständerates zu favorisieren.

Deshalb bitten wir Sie, bei Artikel 14a dem Ständerat zuzustimmen.

Vollmer Peter (S, BE): Ich möchte zuerst eine Bemerkung zu Artikel 14 machen, zum Antrag der Minderheit Jutzet. Ich möchte Sie wirklich bitten, diesem Antrag zuzustimmen. Dieser Rat hat bereits entsprechende Motionen überwiesen, darauf hat Herr Heim schon hingewiesen: Eine Motion Hess Peter, eine aus der GPK und eine von mir selber gehen ganz klar in die Richtung, dass wir dieses Öffentlichkeitsprinzip umsetzen müssen, denn Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit verstehen wir heute als konstitutive Elemente unserer Demokratie. Es ist ganz klar, dass heute das Öffentlichkeitsprinzip als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie betrachtet werden muss.

Wenn Sie sagen, Sie würden dies unterstützen, Herr Heim, aber in der Verfassung möchten Sie es nicht drin haben, so versteht das wirklich keine Bürgerin und kein Bürger. Entweder sind wir für eine bestimmte Position, dann können wir sie auch in der Verfassung unterstützen, oder wir lehnen die Position ab.

Ich bitte Sie also dringend, dem Antrag der Minderheit Jutzet zuzustimmen. Wir sind eigentlich davon ausgegangen, dass die Öffentlichkeit der Verwaltung heute unbestritten sein solle, dass der Bürger Zutritt haben soll, sofern es nicht bestimmte, durch die Sache gerechtfertigte Vorbehalte gibt.

Aber ein ganz wichtiges Anliegen ist mir nun Artikel 14a. Es liegt ein Antrag Baumberger vor, der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Wenn Sie dem zustimmen, machen Sie verfassungsrechtlich klar einen Rückschritt. Denn das geltende Verfassungsrecht, welches das Redaktionsgeheimnis verankert, ist zwar nicht geschriebenes Recht, es gilt aber eindeutig als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Es gibt einen entsprechenden Entscheid des Europäischen Gerichtshofes, es gibt zwei Entscheide des Bundesgerichtes, die die Verfassung ganz klar im Sinne des Bundesrates und der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission interpretieren: Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Ihre Formulierung, Herr Baumberger, geht hinter das geltende Recht zurück. Das Redaktionsgeheimnis ist offenbar nur noch soweit zu gewährleisten, wie der Gesetzgeber das festlegt, und das ist ein absoluter Rückschritt, den wir uns nicht leisten können.

«Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet» heisst nicht, dass es nicht auch dafür Schranken geben soll. Die Schranken des im Verfassungsentwurf explizit festgehaltenen Redaktionsgeheimnisses liegen natürlich in der Relation zur Ausübung der anderen Grundrechte, des Persönlichkeitsschutzes und anderer Bestimmungen. Aber hier ist es wichtig, dass wir ganz klar das geltende, ungeschriebene, bundesgerichtlich anerkannte Grundrecht des Redaktionsgeheimnisses festschreiben und anerkennen.

Ich möchte Sie deshalb wirklich bitten, den Antrag Baumberger abzulehnen und diesen fatalen Rückschritt nicht festzuschreiben. Das wäre nichts anderes als eine Aufweichung, als eine Infragestellung des Redaktionsgeheimnisses. Ich hoffe, dass auch der Bundesrat hierzu deutliche Worte findet; auch der Bundesrat hat sowohl in seiner Botschaft als auch in einem Text, den er uns unterbreitet hat, am Redaktionsgeheimnis unmissverständlich festgehalten. Dass die nationalrätliche Kommission hier andere Absätze macht, hat nur etwas mit der Systematik zu tun; inhaltlich haben wir am Entwurf des Bundesrates überhaupt nichts verändert. Sie aber, Herr Baumberger, machen hier einen Rückschritt und betreiben den Abbau eines vom Bundesgericht anerkannten Grundrechtes.

Ich bitte Sie also: Stimmen Sie der Kommission und faktisch inhaltlich auch dem Bundesrat zu!

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Il y a ici trois problèmes: un à l'article 14 et deux à l'article 14a.

A l'article 14, l'alinéa 3 concrétise la liberté d'information et son aspect principal, à savoir en substance le droit de s'informer librement aux sources généralement accessibles et de diffuser les informations. Il n'a pas fait l'objet de discussions, du moins quant au projet du Conseil fédéral. Mais la minorité Jutzet propose d'y ajouter une deuxième phrase garantissant le droit d'accès aux documents officiels. La proposition de minorité, qui a été rejetée par la commission, est plutôt révolutionnaire.

Jusqu'à maintenant, dans presque toutes les collectivités publiques, la règle a été celle du secret de fonction. Récemment, le canton de Berne a introduit le principe de la publicité ou de la transparence – en allemand, «Öffentlichkeitsprinzip» –, selon lequel le droit de consulter les documents officiels des administrations ne peut être limité que si des intérêts publics ou privés prépondérants l'imposent. Il est encore tôt pour pouvoir tirer des conclusions de l'expérience bernoise, mais on peut dire que, tôt ou tard, ce principe s'imposera. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, même si ce n'est pas tout de suite, à l'introduire au niveau de la Confédération. Malgré cette évolution, la commission a rejeté la proposition de minorité pour trois raisons:

1. L'introduction du principe de la publicité va au-delà de la mise à jour. Ce principe pourrait tout au plus être prévu dans le projet B ou comme variante.
2. Dans la procédure de consultation sur l'avant-projet de révision de la constitution, qui prévoyait l'introduction du principe de la publicité comme variante, les réactions ont été assez sceptiques, ce qui impose une pause de réflexion et l'attente des résultats de l'expérience bernoise.
3. Enfin, l'introduction du principe de la publicité sous forme d'un droit fondamental imposerait son application non seulement à la Confédération, mais à toutes les collectivités publiques, ce qui, selon le résultat de la consultation, paraît prématuré.

En ce qui concerne l'article 14a, il y a un problème aux alinéas 1er et 3.

Lorsque la version proposée par la commission du Conseil des Etats a été connue, en ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a discuté de l'opportunité d'approuver la proposition de la commission de l'autre Chambre. La décision a été nettement négative, même s'il semble que les opinions aient

changé entre-temps. La préoccupation de votre commission est qu'en prévoyant aussi une garantie constitutionnelle de la liberté «des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications», on puisse entrer en conflit avec la législation qu'on vient d'introduire en matière de télécommunications et de rendre plus difficile l'introduction d'une législation de contrôle des informations diffusées sur Internet. La décision du Conseil des Etats de prévoir un droit fondamental en utilisant la même formulation que celle prévue à l'article 76 alinéa 1er, là où on règle la compétence législative, paraît en effet être la conséquence d'un souci de nature surtout formelle, insuffisamment analysé dans ses conséquences de nature substantielle.

Je vous demande, au nom de la commission, de rejeter les propositions Leuba, Grendelmeier et Stump.

Quant à l'alinéa 3 qui garantit le secret de rédaction, la décision du Conseil des Etats et la proposition de la commission de prévoir l'introduction d'un droit fondamental de niveau constitutionnel est la conséquence d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui siège à Strasbourg, qui a déclaré contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) un jugement britannique condamnant un journaliste qui avait refusé de dévoiler sa source aux autorités pénales. Elle a estimé qu'une ordonnance de divulgation ne saurait être conciliable avec l'article 10 CEDH qu'en présence d'un impératif prépondérant d'intérêt public. Cette jurisprudence a été reprise par la suite par le Tribunal fédéral.

Le Conseil des Etats a évidemment trouvé, tout comme l'avait fait une minorité de votre commission et tout comme, probablement, le prétendent MM. Baumberger et Leuba, qu'on était allé trop loin et a alors décidé de donner au législateur la compétence de définir le contenu du secret de rédaction. La différence réside dans le fait que «le secret de rédaction est garanti» (al. 3) et que la compétence du législateur repose sur la seule possibilité découlant des limitations prévues à l'article 32 de la constitution.

La décision du Conseil des Etats et les propositions Baumberger et Leuba donneraient au contraire au législateur une liberté d'action totale. La commission a pris sa décision par 25 voix contre 5 et avec 3 abstentions.

Il faut encore préciser que la révision du Code pénal et du Code pénal militaire récemment adoptée va dans la même direction. En présence d'un conflit d'intérêts entre la justice pénale et les médias, le juge doit effectuer une pesée des intérêts pour rendre un jugement équitable. Le refus du journaliste de témoigner peut donc rester impuni si l'intérêt du journaliste prime celui de la poursuite pénale.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Im Gegensatz zum Bundesrat, der die Meinungs- und die Informationsfreiheit im gleichen Artikel regelt, hat bereits die Subkommission 2 den Beschluss des Ständerates übernommen und die Materie auf zwei Artikel aufgeteilt. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 14 enthalten Bestimmungen, die bereits als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt sind. Sie gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

In der Kommission ausführlich diskutiert wurde hingegen die Informationsfreiheit. Die Minderheit Jutzet verlangt eine Umkehrung des Grundsatzes der Geheimhaltung amtlicher Akten. Wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, soll jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten haben. Die Verwaltung soll grundsätzlich öffentlich sein, wie das bereits im Kanton Bern gilt. Die Kommission war jedoch der Meinung, dass dieses Prinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte deshalb den Antrag mit 20 zu 14 Stimmen ab.

Auch bei Artikel 14a waren die ersten beiden Absätze unbestritten. Über das Redaktionsgeheimnis in Absatz 3 jedoch wurde bereits in der Subkommission intensiv diskutiert. Obwohl die Mehrheit der Subkommission als auch die Mehrheit der Plenarkommission waren mit dem Bundesrat klar der Auffassung, dass es sich beim Redaktionsgeheimnis um ein zentrales Grundrecht handelt, das in die Verfassung gehört. Wie Sie auf der Fahne sehen, möchte der Ständerat es dem

Gesetzgeber überlassen, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu umschreiben. Das möchte auch Herr Leuba mit seinem Einzelantrag tun.

Die Kommission des Nationalrates ist hier jedoch ganz klar anderer Meinung. Die Garantie des Redaktionsgeheimnisses ist ein zentrales Element der Pressefreiheit. Wenn die journalistischen Quellen nicht mehr geschützt sind, können viele Informantinnen und Informanten ihr Wissen nicht mehr preisgeben. Der Grundsatz des Redaktionsgeheimnisses verlangt ein Zeugnisverweigerungsrecht für Journalistinnen und Journalisten und Redaktorinnen und Redaktoren. Nur wenn ein zwingendes überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, kann ein Journalist gezwungen werden, seine Quelle preiszugeben. Das hat kürzlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden; verschiedene Votantinnen und Votanten haben darauf hingewiesen. Es kann daher nicht dem Gesetzgeber überlassen werden, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu bestimmen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, den Antrag Baumberger zu Absatz 3 abzulehnen.

Die Ausweitung der Medienfreiheit auf andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, wie sie Frau Stump und Frau Grendelmeier vorschlagen, erscheint hingegen sinnvoll. Der Ständerat hat dieser Ausweitung bereits zugestimmt. Ich bitte Sie, das ebenfalls zu tun.

Koller Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie mir zunächst ein Wort zur Systematik. Der Bundesrat stimmt der neuen Systematik Ihrer Kommission zu. Es ist angesichts der Bedeutung der Medien in unserer Gesellschaft sicher gerechtfertigt, die Medienfreiheit in einem eigenen Artikel zu regeln.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 14: Wir müssen wirklich sehr klar unterscheiden zwischen dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und der Frage, ob die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der nachgeführten Verfassung realisiert werden soll. Dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist der Bundesrat bekanntlich sehr wohlgesinnt. Wir haben entsprechende Motionen Hess Peter, Vollmer und der GPK entgegengenommen. Aber im Rahmen der Nachführung wäre das eindeutig eine rechtspolitische Neuerung.

Der Nachteil einer Einfügung des Öffentlichkeitsprinzips bei den Grundrechten bestünde in der Nachführung zudem darin, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und die Gemeinden verpflichten würde. Es hat sich im Rahmen der Vernehmlassung klar gezeigt, dass das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht überall und nicht auf allen Stufen unseres Staates anerkannt ist. Im übrigen werden Sie noch einmal Gelegenheit haben, über die Frage des Öffentlichkeitsprinzips beim Bund zu diskutieren, denn im Teil B, wo es um die Volksrechte und um die nationalen Behörden geht, wird Ihnen von der Verfassungskommission wiederum ein entsprechender Artikel vorgeschlagen. Aus diesen konzeptionellen Gründen möchten wir Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen.

Was Artikel 14a betrifft, die Medienfreiheit, möchte ich absatzweise vorgehen. Bei Absatz 1 möchte ich Ihnen empfehlen, die Anträge Leuba, Stump und Grendelmeier zu unterstützen. Wir haben ein Interesse daran, dass wir alle – auch die modernen – Formen der elektronischen Medien im Verfassungsartikel erfassen. Das ist mit dem Beschluss des Ständerates eher der Fall als mit der Fassung Ihrer Kommission.

Bei Absatz 2 möchte Ihnen der Bundesrat empfehlen, dem Ständerat zuzustimmen.

Bei Absatz 3 dagegen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Kommission und damit auch dem Bundesrat zu folgen. Wenn Sie es dem Gesetzgeber überlassen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben, wäre es nicht mehr als Grundrecht gewährleistet. Wie zu Recht gesagt worden ist: Spätestens nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Sachen Goodwin, aber auch nach entsprechenden Entscheiden des Bundesgerichtes in dieser An-

gelegenheit steht fest, dass das Redaktionsgeheimnis im Kerngehalt als Grundrecht geschützt werden muss. Demgegenüber ist klar, dass dieses Grundrecht wie alle anderen Grundrechte – wie die Wirtschaftsfreiheit, die Pressefreiheit – im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden kann. Es gelten auch beim Redaktionsgeheimnis die Schranken von Artikel 32 der nachgeführten Verfassung.

Im übrigen haben wir beim Erlass des Medienstrafrechtes durchaus konform gehandelt, indem wir dort den Kerngehalt des Redaktionsgeheimnisses auch geschützt haben. Bei schweren Verbrechen, vor allem gegen Leib und Leben, und bei einem ausgewählten Katalog schwerer Delikte haben wir im Medienstrafrecht, das seit dem 1. April 1998 in Kraft ist, ausdrücklich festgehalten, dass das Redaktionsgeheimnis zugunsten der Strafverfolgung weichen muss.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, in Artikel 14 den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen. Er ist hier am falschen Ort, das Thema wird im Reformpaket B erneut aufgegriffen.

Bei Artikel 14a bitte ich Sie, in Absatz 1 dem Ständerat, in Absatz 3 aber Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Art. 14 Abs. 1, 2, 4 – Art. 14 al. 1, 2, 4
Angenommen – Adopté

Art. 14 Abs. 3 – Art. 14 al. 3

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 1886)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité:

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrlí, Pelli, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (103)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité:

Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Grendelmeier, Schmid Samuel (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Aeppli, Aguet, Antille, Béguelin, Blocher, Caccia, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Ma-

spoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Weyeneth, Ziegler (36)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

Art. 14a Abs. 1 – Art. 14a al. 1

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Leuba/Stump/Grendelmeier 164 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 1 Stimme

Art. 14a Abs. 2 – Art. 14a al. 2

Leuba Jean-François (L, VD): Si vous lisez attentivement le dépliant, vous constatez que la décision du Conseil des Etats à l'article 14a alinéa 2 prévoit que «la censure est interdite». Par conséquent, il n'y a pas de divergence à l'alinéa 2.

Angenommen – Adopté

Art. 14a Abs. 3 – Art. 14a al. 3

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 1889)

Für den Antrag der Kommission stimmen:
Votent pour la proposition de la commission:

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Christen, Columberg, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Lötscher, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Zwygart (92)

Für den Antrag Leuba/Baumberger stimmen:
Votent pour la proposition Leuba/Baumberger:

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Oehrlí, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss (74)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Aguet, Antille, Béguelin, Blocher, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Heberlein, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Ziegler (33)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

Art. 15

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 16, 17a

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Thür Hanspeter (G, AG): Das Bundesgericht anerkannte bisher die Kunstfreiheit nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht, es betrachtete diese Freiheit als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit. Der Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit umfasst die Gesamtheit der Produkte oder Mitteilungen menschlichen Denkens, seien dies Gefühle, Überlegungen, Meinungen, Beobachtungen von Tatsachen, Informationen oder sogar kommerzielle Werbung. In diesem Sinne war Kunst- und Kulturfreiheit bisher als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt.

Wenn wir nun die Kunstfreiheit als eigenständiges Grundrecht hervorheben, stellt sich die Frage, was dies für die Kulturfreiheit bedeutet. Es ist zu befürchten, dass sie künftig den geringeren Schutz geniessen wird, weil sie im neuen Artikel nicht explizit erwähnt wird. Ich bin deshalb der Auffassung, dass wir die Kulturfreiheit ebenfalls erwähnen müssen, wenn wir die bisherige Ordnung verlassen und die Kunstfreiheit als spezielles, eigenständiges Grundrecht hervorheben wollen. Diese spezielle Erwähnung ist auch deshalb sinnvoll, weil sonst die Abgrenzung der Begriffe Kunst und Kultur unlösbare Probleme aufwerfen wird. Ist das Alphornblasen eine kulturelle Betätigung oder ein künstlerischer Akt? Ist eine kunsthandwerkliche Aktivität unter dem Gesichtspunkt der Kunstfreiheit zu würdigen oder unter jenem der Meinungsäusserungsfreiheit?

Diejenigen, die diese Ausweitung ablehnten – also die Ausweitung der Kunstfreiheit auf die Kulturfreiheit –, warnten vor dem äusserst weit gefassten Begriff der Kultur, zu dem neben positiven Aspekten auch sehr negative gehörten, wie ausgeführt wurde. Als Beispiel wurden etwa die Skinheads erwähnt, die mit ihrer Gewaltverherrlichung auch Teil unserer Kultur seien. Dieser Einwand könnte auch gegenüber dem Kunstbegriff erhoben werden. Auch er ist sehr weit gefasst, auch er beinhaltet nicht nur positive Aspekte, sondern durchaus auch negative. Nicht alles, was unter dem Begriff «Kunst» figuriert, genügt moralisch hochstehenden Kriterien. Ich bin der Auffassung, dass die Freiheit in einer liberalen Rechtsordnung nur dort ihre Grenzen haben soll, wo sie entweder die öffentliche Ordnung verletzt oder die Grundrechte Dritter tangiert. Diese Einschränkung gilt aber ausnahmslos für alle Freiheitsrechte und ist in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes auch ausdrücklich vorgesehen. Diese Einschränkung muss auch für die Kultur- und Kunstfreiheit ausreichend sein. Solange sich Skinheads an diesen Rahmen halten, ist selbstverständlich auch ihre kulturelle Betätigung als Ausdruck der Meinungsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit, die ich vertrete, zuzustimmen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Wenn wir uns über Kunst und Kultur unterhalten, sind wir in der SVP-Fraktion der Auffassung, dass wir es mit den Begriffen genau zu nehmen haben. Wie wird der Begriff «Kultur» definiert? Im Duden-Bedeutungswörterbuch wird «Kultur» als die «Gesamtheit von geistigen und künstlerischen Äusserungen einer Gemeinschaft, eines Volkes» definiert.

Wenn Sie mit der Eisenbahn von Zürich nach Bern fahren und die allenthalben beschmierten Wände begutachten und sich nicht davor scheuen, während vielleicht zehn Minuten einmal zu zählen, wie oft Sie auf dieser Reise eines der berühmten Vier-Buchstaben-Wörter lesen können, dann müssen Sie sich immerhin eingestehen, dass auch das Teil unserer Kultur ist, ob es uns nun freut oder nicht. «Kultur» ist ein umfassender Begriff. Zur Kultur gehört auch Negatives. Herr Thür hat die Skinheads erwähnt. Diese sind an sich ja noch

nichts Negatives, aber ihr Auftreten kann sich sehr negativ niederschlagen. Es gibt gewaltverherrlichende Kultur. Es gibt auch eigentliche Verbrechenskultur, wenn wir Begriffe genau nehmen.

Und ich bin der Auffassung, wir müssten es mit Begriffen in einer Verfassung genau nehmen. Ich bitte Sie, dort Freiheit zu gewährleisten, wo sie zu gewährleisten ist, nämlich dort, wo man sich künstlerisch äussert, die Gewährleistung der Freiheit aber nicht auf Bereiche auszudehnen, wo sie nichts zu suchen hat. Wir können auch nicht eine Zivilisation als solche allumfassend gewährleisten. Wir können nur zu einer Zivilisation ja sagen, in der beispielsweise das Recht geachtet wird. Ebenso ist es bei der Kultur.

Ich bitte Sie, auf den Boden der Realität zurückzukehren und die Gewährleistung der Freiheit auf die Kunst zu beschränken.

Heim Alex (C, SO): Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen. Vor nicht allzu langer Zeit hat das Volk in einer Abstimmung den Kulturartikel abgelehnt und damit den Willen geäussert, dass die Kultur nicht in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Ich glaube, dieser Willensäusserung müssen wir nachleben.

Gegen die Freiheit der Kunst haben wir nichts einzuwenden, obwohl gerade ein Ereignis in der jüngsten Vergangenheit gezeigt hat, dass es durchaus verständlich ist, wenn einzelne selbst hinter dieses Freiheitsrecht ein Fragezeichen setzen. Ich bitte Sie, bei Artikel 17a dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen, also die Kunstfreiheit zu verankern, und den Antrag der Minderheit Thür, welche auch die Freiheit der Kultur in der Verfassung festschreiben will, abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH): Herr Schlüer und Herr Heim, ich glaube, dass Sie im Antrag der Minderheit Thür etwas Falsches sehen. Herr Schlüer, wenn man Ihnen genau zugehört hat, muss man sich fragen, weshalb Sie die Freiheit der Meinungsäusserung nicht bekämpft haben. Herr Heim, es geht hier nicht um das, was mit der Kultur-Initiative abgelehnt worden ist. Die Kultur-Initiative wollte ein Prozent des Budgets für die Kultur reservieren. Das wurde abgelehnt. Die Freiheit der kulturellen Äusserung wurde aber nicht bestritten.

Der Punkt ist – Herr Thür hat das vielleicht ein bisschen zu juristisch erklärt – folgender: Wenn man die Kunst ausdrücklich für frei erklärt, die Kultur aber nicht, und wenn das Bundesgericht bisher gesagt hat, dass Kultur und Kunst unter der Meinungsäusserungsfreiheit zu subsumieren seien, dann könnte man daraus schliessen, dass die Kunst als Äusserung frei sei, die Kultur aber nicht. Das will das Bundesgericht aber nicht. Das will auch der Bundesrat nicht. Und wir wollen das schon gar nicht. Wenn es dem Bundesrat immer noch ernst ist, dass er nicht hinter die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zurückfallen möchte, dann muss er dem Antrag der Minderheit Thür konsequenterweise folgen. Darum geht es.

Unter der Meinungsäusserungsfreiheit kann man jede kulturelle Äusserung verstehen. Jede kulturelle Äusserung ist eine Ansicht über die Welt und wird deshalb in ihrer Freiheit vom Bundesgericht geschützt.

Was Kultur oder Kunst ist, darüber lässt sich lange streiten. In der SVP gibt es ja viele, die Künstlern nicht zugestehen, dass ihr Werk Kunst ist. Aber sie können nicht bestreiten, dass der Künstler eine kulturelle Äusserung macht. Ob sein Werk einmal Kunst sein wird, ist eine andere Frage. Wenn Sie diesen Künstlern ihre kulturelle Äusserungsfreiheit nehmen, weil man diese nicht mehr unter Meinungsäusserungsfreiheit subsumieren kann, und im Unterschied zum Bundesgericht die Kunst nennen, die Kultur aber nicht, dann kommen Sie in Teufels Küche. Das ist der Widerspruch, den Sie – glaube ich – nicht gesehen haben. Herr Thür wollte Ihnen aus diesem Widerspruch heraushelfen. Das ist sinnvoll. Deshalb möchte ich Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitten, diesen Widerspruch zu vermeiden und den Antrag der Minderheit Thür zu unterstützen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: A l'article 17a, la proposition de la minorité de garantir aussi une liberté de la culture à côté

de la liberté de l'art a échoué en commission, par 20 voix contre 12. «Culture» est un concept trop peu précis pour en faire un droit fondamental. Sous la définition de culture ne peuvent être subsumées que des expressions artistiques. D'autres éléments contribuent à déterminer la culture d'un peuple ou d'une région, éléments d'ordre éthique, religieux, social et linguistique. La culture est en réalité l'ensemble d'une série d'expressions qui sont déjà garanties par d'autres droits fondamentaux: la liberté d'opinion et d'information, la liberté de religion, la liberté de l'art, la liberté de langue. C'est pourquoi la commission propose de rejeter la proposition de minorité.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Bei der Einfügung von Artikel 16a, der den Anspruch auf Grundschulunterricht im Grundrechtsteil verankert, haben wir in der Kommission die Reihenfolge umgestellt; Sie sehen dies auf der Fahne. Auf den Artikel über die Sprachenfreiheit folgen der Artikel über den Anspruch auf Grundschulunterricht und der Artikel über die Wissenschaftsfreiheit.

Artikel 17a gewährleistet die Kunstfreiheit. Sie ist nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, sondern von der bisherigen Lehre und Rechtsprechung aus Artikel 55 der geltenden Bundesverfassung als Inhalt der Meinungsäusserungsfreiheit abgeleitet worden. Im internationalen Recht ist sie durch die Uno-Pakte 1 und 2 und durch Artikel 10 EMRK garantiert. Die Kunstfreiheit schützt das Kunstschaffen, aber auch die Präsentation von Kunst und das Kunstwerk selbst. Die Minderheit Thür möchte die Freiheit der Kunst ergänzen und auch die Freiheit der Kultur verankern. Dies hat in unserer Kommission zu einer sehr spannenden Diskussion über die Definitionen der Begriffe «Kunst» und «Kultur» geführt. Ich erinnere an das von Herrn Thür zitierte Beispiel des Alphornblasens. Wer an der Feier für unseren geschätzten Ratspräsidenten in Solothurn teilgenommen und die junge Dame mit dem Alphorn gehört hat, der wird das Alphornblasen ohne zu zögern als Kunst definieren.

Die Kommission hat den Antrag Thür mit 20 zu 12 Stimmen abgelehnt. Gegen den Antrag ist vorgebracht worden, dass der Begriff «Kultur» ein sehr weiter Begriff sei. Er sei auch in den Kantonsverfassungen nirgends verankert. Die Lehre verneine einen autonomen, verfassungsmässigen Rang. Zudem würden verschiedene verfassungsmässige Rechte – zum Beispiel die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Sprachenfreiheit oder die Religionsfreiheit – auch kulturelle Aspekte schützen.

Koller Arnold, Bundesrat: Es besteht in der Kommission Einigkeit, dass neu die Kunstfreiheit als geschriebenes Grundrecht in die nachgeführte Verfassung aufgenommen werden soll. Dagegen möchte die Minderheit Thür nun auch die Freiheit der Kultur gewährleisten. Der Bundesrat ist mit der Mehrheit der Kommission für die Ablehnung dieses Antrages. Warum?

Der Begriff «Kunst» ist schwer fassbar. Denn die Kunst nimmt naturgemäss immer neue Formen an, bricht Regeln und stellt das Bisherige in Frage. Auch das Bundesgericht hat es daher nie gewagt, eine Definition der Kunst zu formulieren. Es beschränkt sich im Gegenteil wohlweislich darauf, zu untersuchen, ob in einem konkreten Fall die der Kunstfreiheit gesetzten Grenzen zulässig sind oder nicht.

Noch viel vager und offener ist der Begriff «Kultur». Zudem wird die Kultur auch in anderen Artikeln geregelt, vor allem in Artikel 83 Absatz 1, der festlegt, dass die Kultur in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt. Die Kultur ist ein extrem weiter Begriff, der sehr viele Aspekte abdeckt. Mehrere verfassungsmässige Rechte sind geeignet, kulturelle Aspekte zu schützen: die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Kunstfreiheit, die Religionsfreiheit, die Sprachenfreiheit, die persönliche Freiheit und die Menschenwürde.

«Kultur» ist ein umfassender Begriff, der nicht Gegenstand eines selbständigen, direkt einklagbaren verfassungsmässigen Schutzes war. Ein Blick auf die in letzter Zeit geänderten Kantonsverfassungen oder auf die internationalen Instrumente zeigt, dass diese zwar die Kunstfreiheit garantieren,

nicht aber die Kulturfreiheit. Auch das Bundesgericht hat der Kulturfreiheit keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Rang zugebilligt. Die Mehrheit der Lehrmeinungen sieht in der Kulturfreiheit ebenfalls kein selbständiges, direkt anwendbares Grundrecht. Es scheint also, dass die Kulturfreiheit nicht genügend bestimmt ist, um ein verfassungsmässiges Recht und vor allem ein justitierbares Grundrecht zu werden.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen.

Art. 16
Angenommen – Adopté

Art. 17a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

Art. 16a
Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Gysin Remo (S, BS): Die Minderheit will einen zusätzlichen Absatz 2 mit dem Text «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht» einfügen. «Arbeiten ist für mich etwas unheimlich Schönes», lautete der Titel der Studie der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, die 1985 veröffentlicht wurde. Dieser Titel tönt heute fast zynisch, auf jeden Fall provokativ. Zwölf Jahre später, 1997, hiess der Berichtstitel der gleichen Kommission: «Ohne Arbeit keine Zukunft? Jugendliche auf der Suche nach ihrem Platz in der Gesellschaft.» Der Titel hätte auch lauten können: «Erwerbsarbeit wäre eine prima Sache.»

Immer noch fehlen Tausende von Lehrstellen und Möglichkeiten des beruflichen Einstiegs. Wie oft haben wir schon beteuert, dass Bildung der Schlüssel zum Wohlstand sei, zum individuellen Wohlstand, aber auch zum Wohlstand unseres Landes, und dass das Humankapital die wichtigste Zukunftsquelle unseres rohstoffarmen Landes sei. Mehr denn je wird es in Zukunft auf Innovation, Bildung, Umstellungs- und Leistungsfähigkeit ankommen. Dies sind Eigenschaften der Jugend, und nichts zerstört ihre Ausprägung im Kern so massiv wie Perspektivlosigkeit.

Wohl aus diesen Überlegungen forderte die FDP 1995 in der Vernehmlassung zur Bundesverfassung einen Artikel 14, Stellung der Jugendlichen: «Jeder Jugendliche hat das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Interessen entsprechende Bildung sowie auf den besonderen Schutz der Öffentlichkeit.» Der Minderheitsantrag geht wesentlich weniger weit als diese FDP-Forderung. Er enthält z. B. kein umfassendes Recht auf Bildung, sondern lediglich einen Anspruch auf eine berufliche Erstausbildung. Er geht auch nicht so weit, für Jugendliche ein Recht auf Arbeit zu fordern. Selbstverständlich unterliegt auch der Minderheitsantrag der generellen Einschränkung, wie sie für alle Grundrechte gilt und in Artikel 32 umschrieben ist. Diese würde z. B. auch einen Numerus clausus – den ich persönlich ablehne – ermöglichen.

Im weiteren ist in Absatz 2 gemäss Minderheit nichts festgehalten betreffend die Unentgeltlichkeit, und Absatz 2 beschränkt sich auf eine bestimmte Zielgruppe, die Jugendlichen, weil die Jugendphase für die Integration in die Gesellschaft zentral ist und weil Jugendarbeitslosigkeit verheerende Wirkungen hat.

Absatz 2 ist nötig im Wissen, dass Berufsbildung ein ständiger Lernprozess ist, weil dem Einstieg in die Berufswelt eine ganz besondere Bedeutung zukommt. Absatz 2 ist nötig, auch im Wissen und Anerkennen, dass die Kantone und auch die private Arbeitgeberschaft beachtenswerte Schritte zur Erleichterung der Berufsaufnahme leisten. Auch der Bund und der Nationalrat haben in Sachen Lehrstellenschaffung erst kürzlich wichtige Beschlüsse gefasst.

Artikel 16a bildet zu den Massnahmen und Pflichten der Kantone, wie sie in den Artikeln 78 und 78a angesprochen werden, eine Ergänzung, indem er ein Grundrecht umschreibt, das uns herausfordert, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und auch nach neuen beruflichen Ausbildungsformen, eventuell auch ausserhalb der bezahlten Arbeit, zu suchen.

Die Jugendlichen sind in einer schwierigen Lage. Wenn sich Jugendliche nicht im Rahmen einer bezahlten Arbeit gesellschaftlich integrieren könnten, schreibt die Kommission für Jugendfragen, erfolge ihre Sozialisierung ausserhalb der von der sogenannten aktiven Gesellschaft kontrollierten Strukturen und Institutionen. Was damit gemeint sein könnte, lernen uns die arbeitslosen Jugendlichen im benachbarten Elsass. Nach Ausschreitungen in Strassburg, Colmar und auch Mülhausen stellte man sich die Frage: Was drücken Jugendliche mit Bränden aus? Zeitungen versuchten Antworten zu geben: «Kein Job, kein Geld, keine Hoffnung, zerrüttete Familien, Drogen und Alkohol, eine Gegenwelt.» – Das muss nicht sein!

Manchmal bleibt Politikern nichts anderes übrig, als sich an den runden Tisch zu klammern. Heute haben wir aber die Gelegenheit, eine Entscheidung für unsere Jugend, für ihre und unsere Zukunft, zu treffen.

Ich bitte Sie, Absatz 2 zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD): Monsieur Gysin, j'aimerais vous demander les précisions suivantes: on admet de manière générale que l'enseignement universitaire n'est pas une formation professionnelle. Cela signifie-t-il que l'Etat a l'obligation, pour ceux qui sortent de l'université, de leur procurer encore une formation professionnelle? Si oui, comment conciliez-vous ça avec votre opposition au numerus clausus, par exemple en médecine?

Gysin Remo (S, BS): Bei der Berufsausbildung, die hier angesprochen ist, geht es primär um die Lehrstellen, aber auch um die weitere Berufsausbildung. Diese erfolgt auf der Stufe Fachhochschule und auch auf Stufe Universität und ist hiermit eigentlich gesichert. Es geht nach meiner Meinung nach nicht weiter.

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt.

Heim Alex (C, SO): In diesem Artikel wird das Recht auf Grundschulunterricht festgeschrieben: «Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.»

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen, und zwar vor allem aus folgendem Grund: Wir geben mit diesem Auftrag dem Ständerat einen Wink. Für den Grundschulunterricht sind bekanntlich die Kantone zuständig. Es ist also wichtig, dass gerade der Ständerat zu diesem Artikel 16a, so wie ihn die Kommissionsmehrheit vorschlägt, Stellung nehmen kann.

Die Minderheit Gysin Remo, die in Artikel 16a auch die berufliche Ausbildung gewährleisten will, werden wir nicht unterstützen. Wenn diese Bestimmung in die Verfassung kommt, muss möglicherweise der Staat auch noch für genügend Lehrstellen aufkommen. Das kann sicher nicht der Sinn sein.

Noch mehr Mühe haben wir mit Absatz 2: «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht.» Es stellen sich nämlich heikle Fragen: Wann ist die berufliche Ausbildung abgeschlossen? Sind da mehrere Ausbildungen gemeint? Es wird zum Beispiel nicht von der beruflichen Erstausbildung gesprochen, also wäre allenfalls auch eine Zweitausbildung, allenfalls sogar die Weiterbildung, eingeschlossen, bis eben eine Ausbildung erreicht wäre, welche den Fähigkeiten der einzelnen Jugendlichen entsprechen würde.

Wegen diesen Unsicherheiten bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 16a abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

Präsident: Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt. Dasselbe gilt für die SVP-Fraktion.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Le droit à un enseignement primaire n'était pas prévu dans le projet du Conseil fédéral, bien que ce droit soit incontesté. La commission a décidé de prévoir un nouvel article 16a, en le plaçant avant les libertés de la science et de l'art, même si aujourd'hui on examine où le placer. Lors du vote, la proposition élaborée par l'administration a été approuvée par 21 voix sans opposition, mais avec 10 abstentions. Les caractéristiques principales de ce droit sont la gratuité et le fait que sa concrétisation doit permettre à chacun de disposer d'une formation de base suffisante – en allemand «ausreichend». Quant à la gratuité, il faut préciser qu'elle doit être réalisée sans exception dans les écoles publiques. Si quelqu'un choisit de fréquenter une école privée, il n'aura droit à la gratuité que si la commune dans laquelle il habite a renoncé à sa propre école. Les coûts de l'école privée devraient alors être couverts par la commune.

Un grand débat s'est développé en commission au sujet des propositions visant à introduire un alinéa 2 établissant ainsi un droit à une formation professionnelle. M. Gysin Remo vous a expliqué les raisons de la proposition de minorité. Quant à moi, je dois préciser que si l'on peut bien admettre qu'il y a quelque chose d'étrange dans notre système de formation secondaire qui privilégie, en garantissant une substantielle gratuité, ceux qui suivent une formation de caractère universitaire, l'introduction, dans le texte de cette mise à jour de la constitution, d'un droit constitutionnel à la formation, ne peut pas être la solution du problème.

La commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité Gysin Remo pour quatre raisons:

1. Tout d'abord, on irait bien au-delà de la mise à jour. Ni dans l'actuelle constitution, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, on ne trouve des éléments qui pourraient justifier l'introduction d'un tel droit.
2. On remettrait en cause des compétences cantonales, par exemple relatives à l'organisation des écoles professionnelles.
3. On créerait une situation paradoxale: on garantirait un droit à la formation professionnelle sans être en mesure de le concrétiser. Que faire si un jeune ne trouve pas de place d'apprentissage? Ou bien que faire quand la demande de formation dans un certain domaine est pléthorique?
4. On n'aiderait probablement personne. On doit en effet se poser sérieusement la question si l'absence de formation professionnelle, qui pénalise une partie de notre jeunesse en rendant plus difficile l'accès au marché du travail, est effectivement une conséquence de l'absence d'un droit à la formation inscrit dans la constitution.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Artikel 16a ist in der Plenarkommission aufgrund eines Antrages Gross Jost und eines Antrages Jutzet in den Entwurf aufgenommen worden. Bereits in Artikel 27 der geltenden Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Kantone «für genügenden Primarunterricht» sorgen und dass dieser in den öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Neu ist der Anspruch auf Grundschulunterricht und dessen Verankerung im Grundrechtsteil. Dieser Artikel ist von 21 Kommissionsmitgliedern gutgeheissen worden; 10 Mitglieder haben sich der Stimme enthalten.

In einem weiteren Antrag – es handelt sich jetzt um den Antrag der Minderheit Gysin Remo – ist vorgeschlagen worden, in der Verfassung festzuschreiben, dass Jugendliche auch einen Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung haben sollten. Besonders in einer Zeit, in der Lehrstellenmangel und hohe Jugendarbeitslosigkeit herrschen, sei eine solche Bestimmung wichtig. Die Kommissionsmehrheit war jedoch der Meinung, dass eine solche Regelung über die Nachführung hinausgehen würde. Sie hat den Antrag deshalb mit 19 zu 12 Stimmen abgelehnt; 3 Mitglieder hatten zu dieser Frage keine Meinung.

Koller Arnold, Bundesrat: In Lehre und Rechtsprechung ist seit langem anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt. Es war bisher sogar das einzige. Jetzt ist bekanntlich aufgrund eines neuen Bundesgerichtsentscheides, den Sie in Artikel 10 berücksichtigt haben, das Recht auf Hilfe in Notlagen als zweites direkt einklagbares Sozialrecht dazugekommen. Dieses direkt einklagbare Sozialrecht ist in der Kommission unbestritten geblieben. Es ergibt sich auch aus dem geltenden Artikel 27.

Ich möchte immerhin noch klarstellen, dass dieses Sozialrecht auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht keinen Anspruch darauf geben kann, unentgeltlich eine Privatschule zu besuchen, wenn man dies freiwillig tut. Es wird wahrscheinlich im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens noch wichtig sein, ausdrücklich klarzustellen, dass dieser Anspruch nur an den öffentlichen Schulen gewährleistet ist.

Was den Antrag der Minderheit Gysin Remo anbelangt, möchte er nun die Zahl der direkt einklagbaren Sozialrechte weiter ausdehnen. Daraus ergibt sich schon klar, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handeln würde, die im Rahmen der Nachführung grundsätzlich keinen Platz haben kann.

Das Anliegen aber ist auch von der Mehrheit der Kommission und vom Bundesrat unbestritten. Wir haben es folgerichtig nicht unter den Grundrechten aufgenommen, sondern wir haben es bei den Sozialzielen berücksichtigt. Ich verweise auf Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e, wo ganz klar als Sozialziel die Bildung und Weiterbildung der Jugendlichen vorgesehen ist. Demgegenüber würde, wie gesagt, ein klagbares Recht eindeutig über die Nachführung hinausgehen. Es würde auch teilweise in die Kompetenzen der Kantone eingreifen. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 1890)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (104)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanpêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei,

Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (60)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Béguelin, Bezzola, Blocher, Borel, Bühler, Caccia, Comby, Dormann, Dreher, Ducrot, Eymann, Fasel, Friderici, Giezendanner, Grendelmeier, Hegetschweiler, Jans, Langenberger, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Oehrli, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Steinegger, Tschopp, von Allmen, Widrig, Wiederkehr, Ziegler (35)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

Art. 17

Anträge der Kommissionen: BB

Propositions des commissions: FF

Antrag Widmer

Die wissenschaftliche Lehr- und Lernfreiheit sowie die Freiheit der Forschung sind im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.

Antrag von Felten

Abs. 2

Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.

Proposition Widmer

La liberté de l'enseignement scientifique, l'accès à l'enseignement scientifique et la liberté de la recherche scientifique sont garantis dans les limites de la responsabilité à l'égard de l'homme et de son environnement.

Proposition von Felten

Al. 2

Les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement sont interdits.

Jutzet Erwin (S, FR): Jede Freiheit bringt als Pendant Verantwortung mit sich. Die Freiheit der Wissenschaft, der Lehre und der Forschung ist ein Bestandteil der Meinungsfreiheit. Die Freiheit der Wissenschaft ist keine Selbstverständlichkeit. Sie wird von Staaten, Ideologien und Religionen, aber auch von Grosskonzernen bedroht. Verbote werden ausgesprochen; die Venia legendi wird entzogen; es wird Druck ausgeübt, damit Forschung und Lehre in die Richtungen gehen, in welchen man Ergebnisse haben will und wo Profit zu machen ist. Das ist gefährlich. Ich bekenne mich voll und ganz zu Forschung und Wissenschaft. Wir haben keine Alternative zur Empirie. Die Alternative wären Gefühlsduselei, Aberglaube und Autoritätsgläubigkeit, und wir gingen in die Schattenzeiten des Mittelalters zurück. Die Wissenschaft, die universitäre Forschung, muss letztlich unabhängig sein, abgekoppelt von Privatinteressen und Profitdenken. Ich postuliere deshalb eine Art Gewaltentrennung zwischen Wissenschaft und Auftraggeber, ähnlich derjenigen, wie wir sie zwischen Richter und Gesetzgeber kennen.

Gerade weil ich wissenschaftsgläubig bin, beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Ich höre schon jetzt den Einwand: Weshalb wird gerade bei dieser Bestimmung eine Einschränkung gemacht? Artikel 32 genügt doch. Lesen Sie den Text des Minderheitsantrages: «Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.» Ist das wirklich eine Einschränkung? Ich meine nein. Das ist vielmehr ein Rahmen; das ist der Boden, auf dem die Wissenschaftler stehen, das Wasser, in dem sie schwimmen, die Luft, die sie atmen und in der sie öfters auch schweben. Weshalb Verantwortung gerade hier erwähnen? Ich will nicht einer eigentlichen Hierarchie der Grundrechte das Wort reden, aber es ist halt doch eine Tatsache, dass es Grundrechte gibt, deren Existenz Voraussetzung für das Bestehen weiterer Grundrechte ist. Ich denke etwa an das

Recht auf Leben, aber auch an das Recht auf Achtung der menschlichen Würde. Auch die Lebensgrundlage, die Umwelt, die Mitwelt bilden Grundlage und Voraussetzung für das Bestehen und vor allem für die Ausübung weiterer Grundrechte.

Forschung und Wissenschaft haben Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Wir wollen keine «Frankensteins», keine Experimente an menschlichen Föten, keine Forschung zur Entwicklung biologischer oder chemischer Massenvernichtungswaffen. Wir wollen, dass Wissenschaft und Forschung dem Menschen und der Mitwelt verpflichtet sind. Ich glaube, das ist wirklich nicht zuviel verlangt.

Widmer Hans (S, LU): Mein Antrag ergänzt sowohl den Mehrheits- als auch den Minderheitsantrag um ein neues Element aus dem Bereich der Wissenschaftsfreiheit. Es ist jener Aspekt der Freiheit, welcher sich im Umfeld der wissenschaftlichen Lehre und Forschung auf das Lernen bezieht. Mit meinem Antrag möchte ich die Freiheit des Lernens ausdrücklich festschreiben lassen.

Bei der Argumentation halte ich mich unter anderem an Überlegungen, wie sie der Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung in einer Notiz vom 2. Juli 1997 zu Artikel 17 festgehalten hat: «Auch wer die wissenschaftliche Lehre empfängt, geniesst die Wissenschaftsfreiheit.» Wenn wir von Wissenschaftsfreiheit sprechen, dann dürfen wir auf keinen Fall nur die Anbieter von Lehre und Forschung berücksichtigen. Die Empfänger, die Lernenden, sind in ihren Rechten ebenso im Auge zu behalten. Ihnen ist im Sinne der Chancengleichheit – selbstverständlich nur bei Erfüllen von Aufnahmekriterien – der Zutritt zu den akademischen Institutionen verfassungsmässig zu garantieren.

Ferner sind die Studierenden frei, innerhalb der Studienordnungen sowie der Prüfungsreglemente ihre Studien und ihre wissenschaftlichen Arbeiten zu organisieren. Ein weiteres Zitat aus derselben Notiz: «Sie haben das Recht, neue Kenntnisse zu erwerben, ohne von der Autorität des Professors (oder der Professorin) eingeschränkt zu werden.» Schliesslich dürfen die Studierenden aufgrund der Freiheit der Lehre niemals dazu verpflichtet werden, politische, philosophische oder ideologische Überzeugungen der Lehrenden zu übernehmen.

Meine Forderung, die Freiheit des Lernens in Artikel 17 explizit festschreiben zu lassen, ist in der heutigen Zeit alles andere als ein Luxus – in einer Zeit, da oft leichtfertig unter dem Vorwand des Sparens auf den Numerus clausus zurückgegriffen wird; in einer Zeit, da die Verschulung der Universitäten den Studierenden immer weniger die nötige Freiheit bei der Organisation ihrer Studien belässt; in einer Zeit, da zum Vorwärtkommen, zum sogenannten Karrieremachen, die Anpassung an den ideologischen Mainstream der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber zu einem immer bedeutenderen Faktor wird.

Eigentlich hat die Wissenschaftsfreiheit die Freiheit der Lernenden immer schon mitgemeint. Insofern sprengt mein Antrag die Fortschreibung auf keinen Fall. Aber das ausdrückliche Stipulieren dieser Freiheit weist die Lernenden klar und deutlich auf ihre Freiheit hin – die Lernenden, die in unserer zusehends sozialdarwinistischen Wissensgesellschaft immer häufiger, als das früher der Fall war, Gefahr laufen, ausgebeutet und instrumentalisiert zu werden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

von Felten Margrith (S, BS): «Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.» So lautet wortwörtlich der Paragraph 28 der Thurgauer Verordnung über die Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten. Ich beantrage, diese Bestimmung als unantastbaren Kern der persönlichen Freiheit und damit als absolute Schranke der Forschungsfreiheit explizit in der Verfassung zu verankern.

So wie das Folterverbot und das Verbot der erniedrigenden Behandlung, die vor allem im Bereich des Haftrechtes gelten, als absolute Schranke definiert werden, muss das unbestrittene Verbot der nichttherapeutischen Menschenversuche an

Urteilsunfähigen in die Verfassung aufgenommen werden. Menschenversuche betreffen die medizinische Forschung. Bei Menschenversuchen wird zwischen Heilversuch und wissenschaftlichem Experiment unterschieden. Das Verbot betrifft ausschliesslich das wissenschaftliche Experiment an Urteilsunfähigen. Für Abgrenzungsfragen verweise ich auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes. Seit den fünfziger Jahren ist hier eine konstante Rechtsprechung vorhanden.

Mit dem Sinn der Verfassungsreform hatte ich sehr grosse Mühe. Inzwischen bin ich zur Auffassung gelangt, dass das Prinzip der Nachführung nur dann einen Sinn hat, wenn diese Verfassungsreform dazu beiträgt, gefährdete Grundwerte unserer Rechts- und Staatsordnung gegen Erodierungstendenzen zu sichern. Eine solche Garantie bildet das explizite Verankern der Schranken der Forschungsfreiheit dort, wo die Menschenwürde betroffen ist.

Kein Mensch darf im Interesse der Profitmaximierung als Versuchsobjekt instrumentalisiert, kein Mensch darf als Mittel zum Zweck missbraucht werden. Das Verbot der rein wissenschaftlichen Forschung an Urteilsunfähigen konkretisiert diesen Grundsatz.

Beim Stichwort «Menschenversuche» werden Erinnerungen an den Massenmord an psychisch kranken und behinderten Menschen, an Menschenversuche in Konzentrationslagern und in Forschungsinstitutionen im Nationalsozialismus wach; das ist gut so.

Angesichts der Schrecken der Nazimedizin wurde 1946 der Nürnberger Kodex als allgemein anerkannte ethische Basis der Medizin formuliert. Dieser Kodex diente dem US-Militärgericht in Nürnberg als Entscheidungsgrundlage. Nach dem Nürnberger Kodex steht der Mensch mit seinen individuellen, menschenrechtlich garantierten Grundrechten im Mittelpunkt der Medizin und nicht die medizinische Forschung, nicht der wissenschaftliche Fortschritt und nicht der Nutzen der Gesellschaft. Basis der humanen Medizin ist die freiwillige und informierte Einwilligung, die jeder Behandlung, jedem Heilversuch und jeder fremdnützigen medizinischen Untersuchung zugrunde gelegt werden muss. Nach dem Nürnberger Kodex ist die Einwilligung unverzichtbar und nicht ersetzbar und nur für den Fall von Notmassnahmen umgehbar.

Das absolute Verbot von wissenschaftlichen Menschenversuchen an Urteilsunfähigen – das Einverständnis der gesetzlichen Vertreter ist null und nichtig – ist geltendes Recht, geltendes Verfassungsrecht. Sämtliche Patientenrechtsbücher, die ich konsultiert habe, halten dieses Prinzip fest. Kantonale Gesetze haben diesen Grundsatz aufgenommen, so neben dem Thurgauer Erlass auch die Patientenrechtsregelungen der Kantone Aargau und Tessin. Der Grundsatz muss in der nachgeführten Verfassung explizit verankert werden.

Die verfassungsrechtliche Garantie ist heute dringender denn je. Die biomedizinische Forschung hat ein immenses Interesse daran, Menschenversuche durchzuführen. Die persönlichkeitsrechtlichen Schranken sind für die Forschung zu Hindernissen im globalen Forschungswettbewerb geworden. Das Rezept heisst heutzutage: Ethikkommissionen, und zwar besetzt mit lauter «Hofethikern», die von Fall zu Fall das Gewünschte ethisch absegnen.

Die Bioethikkonvention, die Mindeststandards für die medizinische Forschung festhalten sollte, lässt fremdnützige Forschung an Urteilsunfähigen unter bestimmten Umständen zu. Deutschland hat der Konvention im Europarat nicht zugestimmt; es hat damit Konsequenzen aus seiner Geschichte gezogen und mit seiner Haltung ein Zeichen gegen jeglichen Versuch gesetzt, am Verfassungsprinzip der Menschenwürde zu rütteln. Im übrigen hat die historische Aufarbeitung der medizinischen Greuel im Nationalsozialismus aufgezeigt, dass die «Mengeles» keineswegs als «Frankensteins» daherkamen, sondern ganz normale Forschungspersönlichkeiten waren, die überzeugt waren, zum Wohle der Menschheit und ethisch einwandfrei zu handeln.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 der Mehrheit zustimmt.

Zbinden Hans (S, AG): Auch wenn in letzter Zeit die Resultate hier im Saal mehr oder weniger vorhersehbar waren, möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet zu unterstützen.

Es geht um die proklamierte Freiheit der Wissenschaft. Ich schicke voraus, dass die Wissenschaft diesbezüglich ein gebranntes Kind ist. Seit dem Mittelalter haben mächtige Institutionen immer wieder versucht, die Wissenschaften für eigene Interessen zu instrumentalisieren. Die Wissenschaft musste sich gegenüber der Kirche emanzipieren. Die Wissenschaft hatte in vielen Ländern immer wieder Mühe, sich politischer Eingriffe zu erwehren. Heute versucht auch die Wirtschaft – über Sponsoring und über Dozenten und Lehrstühle, die sie unterstützt –, auf die Entscheide der Wissenschaft subtil Einfluss zu nehmen. Vereinnahmungsversuche geschehen auch durch Medien. Deshalb habe ich durchaus Verständnis dafür, dass die Wissenschaft immer wieder darauf Wert legt, sich abzugrenzen; dass sie versucht, in einen Elfenbeinturm zu flüchten und sich hinter Mauern zu verschanzen. Vor Jahrzehnten, als die Wissenschaft noch wenig gravierende Entscheide zu fällen hatte, die nachher für das Wohlbefinden, die Lebensqualität der einzelnen Menschen und die Sozietät wichtig waren, war ihre Isolation noch verständlich.

Heute haben wir eine völlig andere Situation. Die Wissenschaft agiert im vordemokratischen Raum, kaum kontrolliert, und fällt sehr wichtige gesellschaftliche Entscheide. Deshalb ist es für die Politik wichtig, dass sie die Wissenschaft wieder in die gesellschaftliche Verantwortung zurückführt. Darf ich Sie daran erinnern, dass Hunderttausende von Schweizerinnen und Schweizern den schweizerischen Hochschulen und den schweizerischen Forschungsprogrammen Jahr für Jahr rund 2,5 Milliarden Franken Steuergelder zur Verfügung stellen und dass sie diesen Institutionen nachher eine grosse Freiheit gewähren?

Ich bin der Meinung, dass die Wissenschaft ihre Verantwortung heute zuwenig klar wahrnimmt. Wir wollen eine Wissenschaft, die sich selbst Grenzen setzt. Wir plädieren für eine Wissenschaft, die sich gegenüber der humanen Existenz, der Umwelt und der Gesellschaft selbst bescheidet, die Demut leben kann. Ich bin zusammen mit der sozialdemokratischen Fraktion der Meinung, dass wir die Wissenschaft vermehrt zwingen müssen, diese Selbstverantwortung wahrzunehmen. Denken Sie an die Gen-Schutz-Initiative. Man kann gegenüber dieser Initiative ganz unterschiedliche Haltungen einnehmen. Aber: Ohne den Druck dieser Initiative – freiwillig – hätte sich die Wissenschaft keine Grenzen gesetzt. Sie nahm lange Zeit ihre Verantwortung nicht wahr; übrigens ebensowenig wie die Politik. Deshalb ist es wichtig, dass wir mit diesem Artikel die Wissenschaft nicht an die Kandare nehmen, ihr aber zeigen, dass sie ihre Entscheidungen vermehrt zu verantworten hat.

Zum Schluss eine gewagte Behauptung: Die Wissenschaft ist heute in unseren Gesellschaften zu einer vertrauten Fremden geworden. Sie führt den Dialog mit der Öffentlichkeit nicht. Deshalb fällt es auf, wenn sich plötzlich vier Nobelpreisträger in die politische Arena begeben und dort ihre Meinung kundtun. Ich würde es schätzen, wenn diese sehr ehrwürdigen Herren öfter zugegen wären, wenn es darum geht, einen Diskurs zwischen der Wissenschaft und der Politik zu führen.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet, den Antrag Widmer und den Antrag von Felten zu unterstützen – auch wenn die letzten Abstimmungen immer etwa das gleiche Resultat ergeben haben. Ich danke Ihnen für die relativ grosse Ruhe im Saal!

Präsident: Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 die Mehrheit unterstützt.

Heim Alex (C, SO): Für diesen Artikel haben wir grosse Sympathie, aber vor allem der Satz «Die Freiheit der Forschung ist gewährleistet» macht ohne eine Einschränkung schon etwas Angst. Es ist aber so, dass jedes Freiheitsrecht gewisse Einschränkungen hat. Diese Einschränkungen be-

dürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie sind in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes festgeschrieben. Es ist also nicht richtig, dass wir nur bei einem Freiheitsrecht, nämlich hier bei der Wissenschaftsfreiheit, bereits in der Verfassung Einschränkungen machen. Dies könnte nämlich auch einen gegenteiligen Eindruck erwecken. Wenn wir hier explizit eine Einschränkung festschreiben, wird der Eindruck entstehen, bei allen anderen Freiheitsrechten gebe es keine Einschränkung. Dieser Eindruck ist natürlich falsch und darf nicht entstehen.

Aus diesem Grund stimmt die CVP-Fraktion bei Artikel 17 dem Antrag der Mehrheit zu.

Leuba Jean-François (L, VD): J'aimerais contredire M. Zbinden sur un point. M. Zbinden donne l'impression que, tout d'un coup, on découvre, dans le monde moderne, un nouveau problème. Est-ce que j'ose lui rappeler que Rabelais avait déjà énoncé que «science sans conscience n'est que ruine de l'âme»? Il ne s'agit donc pas du tout d'un problème nouveau; il s'agit d'un problème éternel de la science, laquelle doit toujours être limitée par des principes d'éthique. Cela me paraît tout à fait évident.

Nous avons vécu jusqu'à maintenant sans cette limitation. Il est important d'inscrire dans la constitution la liberté de la science. Mais il va de soi que le groupe libéral, qui soutiendra la proposition de la majorité de la commission, ne veut pas signifier par là que la science est libre de faire n'importe quoi; il veut simplement dire que, dans le cadre habituel de la recherche scientifique, les scientifiques doivent s'imposer eux-mêmes les réserves qui sont nécessaires.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Les libertés de l'enseignement et de la recherche scientifique ne sont pas reconnues en tant que droits constitutionnels non écrits par le Tribunal fédéral qui considère néanmoins qu'elles sont garanties par la liberté d'expression au sens large. En revanche, le Conseil fédéral les tient pour des droits constitutionnels non écrits.

En droit international, ces libertés sont consacrées par l'article 15 paragraphe 3 du Pacte ONU I et protégées par l'article 19 paragraphe 2 du Pacte ONU II, ainsi que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La liberté de la science n'implique pas de droit à des prestations positives de la part de l'Etat, mais il est souhaitable, en application de l'article 31, que celui-ci mette à disposition une infrastructure appropriée indispensable à la recherche fondamentale.

En commission, il n'y a pas eu d'opposition à l'introduction dans la constitution de la liberté de la science. Une importante discussion s'est en revanche développée autour de la proposition de minorité Jutzet d'introduire dans le texte constitutionnel une limite à cette liberté, celle dite «de la responsabilité à l'égard de l'être humain et de son environnement». L'opposition à une telle limitation a été de principe. Chaque droit fondamental peut être limité par voie législative en application de l'article 32. Il est pourtant tout à fait inutile de prévoir, dans l'article constitutionnel garantissant la liberté de la science, et seulement dans celui-ci, des limitations spéciales. Il est vrai que certaines découvertes de la science peuvent être transformées en technologies dangereuses, mais une pareille situation de risque se vérifie aussi dans l'exercice d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté économique. La proposition de minorité a donc été considérée comme n'entrant pas dans la systématique du chapitre garantissant les droits fondamentaux.

De leur côté, les représentants de la minorité ont essayé de convaincre que la liberté de recherche ne peut être exercée qu'en tenant compte de certaines limitations de nature éthique découlant de la responsabilité que chaque homme ou chaque femme de science devrait avoir à l'égard des êtres humains et de l'environnement. Mais cet argument n'a obtenu que 16 voix contre 19 qui préfèrent que le mandat de fixer des limites à la liberté de la science soit confié au législateur.

La proposition Widmer ressemble à celle de la minorité Jutzet, mais formule plus précisément la définition de la liberté de la science. M. Widmer veut rendre explicite que cette li-

berté garantit aussi l'accès à l'enseignement scientifique pour l'élève. La commission ne s'est pas penchée sur cette proposition qui n'était pas connue, je ne peux donc pas donner au nom de la commission une recommandation de vote concernant cette proposition. Mais, que l'on choisisse l'une ou l'autre des définitions, le contenu va rester le même.

Mme von Felten propose d'introduire un alinéa 2 interdisant «les essais scientifiques sur les personnes non capables de discernement». Si un tel alinéa était nécessaire, tout le monde pourrait être d'accord. Mais de tels essais sont en fait interdits soit en application de l'article 6 du présent projet de constitution – protection de la dignité humaine –, soit en raison de l'article 9 en tant que droit découlant du droit à l'intégrité physique. Par conséquent, même sans cet alinéa, les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement restent interdits.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Auch die Wissenschaftsfreiheit gilt nach der heutigen Rechtsprechung als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit im weiteren Sinne. Dieser Artikel ist somit eine reine Nachführung.

Bereits in der Subkommission wurde aber intensiv darüber diskutiert, ob eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit vorgenommen werden sollte, zum Beispiel in bezug auf Genveränderungen beim Menschen oder Manipulationen an menschlichen Föten. Ein Teil der Kommission hält es für sehr wichtig, dass auf Verfassungsebene festgehalten wird, dass die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet ist, aber im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Diese Einschränkung ist auf Opposition gestossen. Jede wissenschaftliche Betätigung – so ist gesagt worden – habe Schranken, die in der Ethik und der Rechtsordnung begründet seien. Eine Einschränkung beim Artikel über die Wissenschaftsfreiheit sei deshalb nicht notwendig. Der Antrag Jutzet ist mit 19 zu 16 Stimmen relativ knapp abgelehnt worden. Herr Widmer hat dieses Anliegen in seinem Antrag wiederaufgenommen und auf die Lehr- und Lernfreiheit ausgeweitet.

Der Antrag von Felten lag in der Kommission nicht vor; ich kann Ihnen deshalb keine Kommissionsempfehlung abgeben. Die Zustimmung zu einem wissenschaftlichen Versuch am eigenen Körper ist ein höchstpersönliches Recht. Diese Zustimmung darf nur geben, wer die Tragweite des Eingriffes ermessen kann. Urteilsunfähige Personen sind dazu nicht in der Lage.

Aus diesem Grunde werde ich den Antrag von Felten unterstützen.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Bundesgericht hat bisher die Wissenschaftsfreiheit vor allem im Rahmen einer weit verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit gewährleistet. In Übereinstimmung mit mehreren internationalen Verträgen, die wir ratifiziert haben – wie den beiden Uno-Pakten und der Europäischen Menschenrechtskonvention – sind der Bundesrat und mit ihm nun auch Ihre Kommission der Meinung, dass die Wissenschaftsfreiheit es verdient, als eigenständiges Verfassungsrecht festgehalten zu werden. Dabei muss zur Vermeidung von Missverständnissen allerdings klar festgehalten werden, dass die Wissenschaftsfreiheit kein Recht auf irgendwelche positiven Leistungen des Staates gibt.

Hier setzen nun auch meine Bedenken gegenüber dem Antrag Widmer ein. Sie wissen es – ich habe es in meinem früheren Beruf selber erfahren –: An den Universitäten werden die Lehr- und Studienordnungen immer wichtiger. Herr Widmer hat es selber gesagt. Auch die Universität wird verschult. Deshalb kann natürlich die Lernfreiheit – Sie haben das auch nicht behauptet – keinerlei Anspruch auf irgendwelche besonderen Lehrangebote geben. Wenn wir aber die Lernfreiheit hier ausdrücklich aufnehmen, fürchte ich, dass wir bei den Studierenden eher Illusionen wecken.

Demgegenüber ergibt sich natürlich die Freiheit des Studenten gegenüber seinem Professor – dass er beispielsweise nicht benachteiligt werden darf, wenn er eine Lehrmeinung seines Professors nicht übernimmt – schon aus der Mei-

nungs- und aus der Meinungsäusserungsfreiheit. Deshalb glaube ich, dass die Aufnahme einer Lernfreiheit eigentlich eher Illusionen wecken könnte, statt dass es uns juristisch weiterbringt.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet, zum Verweis «im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt»: Herr Jutzet hat es vorweggenommen, dass hier vor allem systematische Bedenken dagegen sprechen. Denn es ist eigentlich nicht einzusehen, warum ausgerechnet bei diesem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit diese Sozialverpflichtung – Eigenverantwortung plus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft – aufgenommen werden soll. Ursprünglich hätte das vielleicht noch eher Sinn gemacht. Aber unterdessen haben Sie Artikel 3b aufgenommen, und dieser hält für alle Grundrechte ganz klar fest, dass sie unter dem Anspruch der Eigenverantwortung und der gesellschaftlichen Verantwortung stehen. Von daher ist es eigentlich fast nicht zu begründen, warum nur bei der Wissenschaftsfreiheit dieses Grundprinzip, das wir bei Artikel 3b allgemein umschrieben haben, nun noch einmal wiederholt werden soll.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zum Antrag von Felten: Vorgeschlagen wird hier, wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen zu verbieten. Dieses Anliegen hat sicher berechtigte Teile, ist für den Bundesrat aber zu wenig differenziert formuliert. Denn die Wissenschaftsfreiheit betrifft nicht nur die Natur, sondern auch die Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, z. B. die Psychologie. Die vorgeschlagene Regelung würde aber weite Teile der durchaus erwünschten Forschung, beispielsweise im Bereich der Kinderpsychologie, ausschliessen. Gravierende Auswirkungen wären aber auch in bezug auf die Entwicklung der Naturwissenschaften und der Humanmedizin zu erwarten, etwa im Bereich der Arzneimittelforschung.

Sodann darf nicht übersehen werden, dass man unter der wissenschaftlichen Forschung zweierlei verstehen kann, nämlich einerseits die Forschung in der Variante der therapeutischen Forschung, der sogenannte Heilversuch, die dem individuellen Interesse des Betroffenen dient, und andererseits die nichttherapeutische Forschung, die sogenannte Grundlagenforschung, die ausschliesslich wissenschaftlichen Zwecken dient. Die therapeutische Forschung ist ethisch sicher viel besser vertretbar als die rein wissenschaftliche. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass es hier bei der allgemeinen Grenze, bei der das Leben und die Gesundheit des einzelnen eine unübersteigbare Schranke für die Forschung darstellen, bleiben muss und dass die Menschenwürde im übrigen nur in ganz konkreten, einzelnen Situationen als weitere Grenze für wissenschaftliche Versuche herbeigezogen werden kann. Wir haben das beispielsweise bereits beim Fortpflanzungsartikel gemacht, indem wir die Keimbahntherapie von Verfassung wegen verbieten. Im übrigen darf ich daran erinnern, dass sich der Bundesrat bei der Beantwortung der Motion Dormann bereit erklärt hat, die Vorarbeiten für ein umfassendes Forschungsgesetz zum Schutz von Menschenwürde und Persönlichkeit an die Hand zu nehmen. In diesem Forschungsgesetz werden dann auch differenzierte Lösungen möglich sein. Eine derart undifferenzierte Verbotsnorm in der Verfassung wäre demgegenüber nach Meinung des Bundesrates hier fehl am Platz.

Wir möchten Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Widmer	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	38 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag Widmer	66 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

*Abstimmung – Vote*Für den Antrag von Felten
Dagegen63 Stimmen
100 Stimmen**Art. 18***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Antrag Leuba*

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Leuba Jean-François (L, VD): La proposition que j'ai déposée, comme les autres d'ailleurs – et ça découle de la procédure adoptée en commission –, consiste à vous demander de revenir, à l'article 18 alinéa 3, au projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats. Il s'agit de soumettre des réunions et manifestations organisées sur le domaine public au régime de l'autorisation.

J'ai l'impression que notre commission a supprimé cette disposition un peu hâtivement. Il n'est pas question ici d'interdire des manifestations ou des réunions sur la voie publique. Il est simplement question de maintenir un certain ordre lorsqu'il y a des manifestations sur la voie publique. Ces dernières se définissent comme un usage accru du domaine public, qui est privatif en ce sens que ceux qui ne veulent pas participer à la manifestation ne peuvent plus utiliser le domaine public parce qu'il est utilisé par ceux qui ont organisé la manifestation.

Vous me permettez – une fois n'est pas coutume – de plaider ici pour les autorités municipales de nos villes. Ces autorités peuvent se trouver exposées à des difficultés considérables lorsque des manifestations sont organisées. Il s'agit simplement de leur donner la possibilité de mettre un peu d'ordre dans l'organisation de ces manifestations. L'article 18 alinéa 3 crée la base légale matérielle nécessaire pour que les villes puissent décider de soumettre au régime de l'autorisation un certain nombre de manifestations sur la voie publique.

Encore une fois, il n'est pas question de vider le droit de manifestation de sa substance même. L'autorisation peut porter, par exemple, sur l'heure de la manifestation. Elle peut porter également sur les rues ou l'endroit où la manifestation doit se dérouler. Imaginez qu'une organisation veuille manifester pour l'extension du droit d'asile – vous verrez que mon hypothèse n'est pas tellement absurde – et que, au même endroit et au même moment, une autre organisation veuille manifester pour l'expulsion des requérants d'asile, ou pour la restriction du droit d'asile. Ces deux manifestations risquent de nous exposer, évidemment, à un affrontement qui peut être violent. Voulez-vous priver véritablement les autorités municipales de la possibilité d'interdire provisoirement ou de déplacer l'heure de l'une des deux manifestations pour éviter les affrontements entre les manifestants? La jurisprudence du Tribunal fédéral admet d'ailleurs aujourd'hui que, pour un motif de maintien de l'ordre public et pour éviter des affrontements, une des manifestations puisse être provisoirement interdite, repoussée dans le temps, repoussée quant au lieu. C'est exactement ce que nous vous demandons de maintenir. C'est à juste titre que le Conseil fédéral, dont j'espère l'appui ici, a introduit cet alinéa 3 à l'article 18.

Je vous propose, dès lors, de le réintroduire et par là de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Cela nous fera toujours une divergence de moins avec l'autre Conseil.

Gross Jost (S, TG): Herr Leuba, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass Sie gestützt auf Artikel 32, wo für alle Grundrechte die Möglichkeit der Einschränkung auf gesetz-

licher Grundlage vorgesehen ist, ohne weiteres die Bewilligungspflicht einführen können? Warum wollen Sie das in diesem Artikel eigens verdeutlichen? Genügt Ihnen Artikel 32 nicht?

Leuba Jean-François (L, VD): Je n'ai pas de doute, Monsieur Gross, sur le fait que les cantons peuvent édicter une loi cantonale soumettant la possibilité de manifester à autorisation. Mais ça suppose que nous ayons maintenant, si vous ne mettez pas cette disposition, 26 lois cantonales – pour chaque canton, il faudra une loi cantonale pour soumettre les manifestations à autorisation. Et je pense qu'il est aussi plus clair, lorsque l'on dit, à l'alinéa 2: «Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non», de dire également tout de suite, à l'alinéa 3, quelle est la restriction. Formellement, vous avez parfaitement raison. Matériellement, il m'apparaît que la meilleure disposition, c'est celle qui se trouve dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

Präsident: Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag Leuba unterstützt.

Gross Andreas (S, ZH): Herr Leuba, es ist genau nicht so, wie Sie es jetzt in Ihrer Antwort an Herrn Gross Jost behauptet haben. Der Verdacht liegt sehr nahe, dass Sie etwas anderes im Schilde führen, als Sie sagen.

Es ist richtig – das Bundesgericht hat das auch immer gesagt –, dass eine ständige Nutzung des gleichen öffentlichen Grundes durch die gleichen Personen nicht statthaft ist. Um das zu verhindern und eventuell um den Verkehr regeln zu können, ist eine Bewilligungspflicht aus polizeilichen Gründen sinnvoll. Aber das ist kein Verfassungsgebot. Das ist ein Organisationsgebot, das gewährleistet, dass alle Menschen gleich von der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen können. Es hat einen ganz anderen Stellenwert als die Absätze 1 und 2. Es wird durch die Generalklausel gemäss Artikel 32 gewährleistet, wonach Grundrechte Grenzen haben. Dass Sie es hier nochmals nennen wollen, deutet darauf hin, dass Sie es mit den Absätzen 1 und 2 doch nicht so ernst meinen. Das ist störend.

Es ist richtig, dass wir in der Kommission Absatz 3 gestrichen haben: Er ist völlig unnötig; er überreglementiert; er schränkt die Freiheit unnötig ein; er suggeriert, dass die Versammlungsfreiheit nicht gewährleistet wäre. Deshalb ist es falsch, dass der Ständerat und jetzt Sie darauf zurückkommen.

Ich möchte Sie bitten, der Freiheit zuliebe darauf zu verzichten, diese Einschränkung jetzt noch einmal festzuschreiben, die für die Polizei und für das, was Herr Leuba möchte, durch Artikel 32 gewährleistet ist.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Le Conseil fédéral avait prévu l'alinéa 3 pour régler le droit de réunion sur le domaine public. En effet, de telles réunions impliquent un usage accru du domaine public. Dès lors, elles peuvent dépendre d'une autorisation.

Une partie de la doctrine dit qu'une telle restriction nécessite une base légale formelle, alors que le Tribunal fédéral a déclaré valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale. Le Conseil fédéral prévoyait une règle selon laquelle le régime de l'autorisation nécessitait une base légale; c'est également ce que réclame la proposition Leuba et ce qu'a décidé le Conseil des Etats.

La commission a préféré biffer cet alinéa 3 qu'elle considère comme inutile. En effet, tout comme les autres droits fondamentaux, la liberté de réunion, même sur sol public, ne peut être limitée qu'en application d'une loi spécifique. C'est l'explication officielle. Mais, en biffant l'alinéa 3, il se pourrait aussi qu'on en revienne à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui déclare valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale formelle.

Je m'en tiens à la proposition de la commission, et je vous demande de biffer l'alinéa 3.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Der Antrag Leuba verlangt, dass ein «rascher Entscheid» der Kommis-

sion aufgehoben wird. Ich muss Herrn Leuba energisch widersprechen: Es war überhaupt kein «rascher Entscheid». In der Subkommission 2 wurde der Antrag Thür auf Streichung des Absatzes 3 diskutiert und mit 7 zu 3 Stimmen genehmigt. Wir diskutierten das Problem in der Plenarkommission nochmals, und die Verwaltung teilte uns ausdrücklich mit, dass die Einschränkungen gemäss Artikel 32 genügen und Absatz 3 deshalb nicht nötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Leuba abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Es handelt sich bei Absatz 3 sicher um einen Grenzfall im Rahmen der Nachführung. Ich verweise auf einen bedeutenden Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1993 in Sachen Zirkus Gasser gegen Zirkus Knie und die Einwohnergemeinde Schaffhausen. Hier sagt das Bundesgericht folgendes: «Nach der Rechtsprechung ist die zur Aufsicht über die öffentlichen Sachen zuständige Behörde auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt, die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung abhängig zu machen.» Das haben wir in Absatz 3 aufgenommen. Dann fährt das Bundesgericht aber fort: «Wo es um die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund geht» – das ist die Versammlungsfreiheit – «ist freilich im Interesse der Rechtssicherheit und einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Bewerber wünschbar, dass die Kriterien für die Bewilligung einer gesteigerten Inanspruchnahme öffentlichen Grundes, wenn nicht formell gesetzlich, so wenigstens rechtssatzmässig normiert sind.» Auf diese Wünschbarkeit hat sich nun offensichtlich die Mehrheit Ihrer Kommission gestützt.

Der Bundesrat kann mit beiden Versionen leben. Es ist ein Grenzfall im Rahmen der Nachführung.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	68 Stimmen
Für den Antrag Leuba	57 Stimmen

Art. 19–21

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 22

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Baumberger

Abs. 2

.... voll entschädigt. Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen.

Proposition Baumberger

Al. 2

.... à une expropriation. Les autres restrictions à la propriété donnent lieu à une compensation appropriée.

Jutzet Erwin (S, FR): Nach den verschiedenen Abstimmungsniederlagen könnte man meinen, ich hätte langsam genug von Anträgen. Zum Glück ist meine Frustrationsgrenze relativ hoch, so dass ich es, überzeugt von der Richtigkeit der Anträge, wage, noch einmal einen Anlauf zu nehmen.

Der Antrag der Minderheit I zu Artikel 22 will, dass das Eigentum «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» verpflichtet. Es geht um die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und auch um die Verantwortung gegenüber der Natur und zukünftigen Generationen, um das sogenannte Nachhaltigkeitsprinzip. Er hat aus folgenden Gründen wirklich nichts Revolutionäres an sich:

1. Das deutsche Grundgesetz sieht in Artikel 14 die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers und die sogenannte Sozialpflichtigkeit des Eigentums ausdrücklich vor. Diese Verankerung hat in Deutschland zu keiner Revolution oder auch nur zu gewichtigen Eigentumsbeschränkungen geführt. Die bürgerlichen Befürchtungen, dass das Eigentum ausgehöhlt werden könnte, sind deshalb unbegründet. Der Zusatz der Verpflichtung des Eigentums «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» ist als Umschreibung des Eigentumsrechtes zu sehen und nicht als dessen Beschränkung. Er zeigt dem Leser der Verfassung sofort auf, dass das Eigentum nicht absolut ist, sondern auch verpflichtet. Der Zusatz hätte aber namentlich für den Gesetzgeber eine Bedeutung. Dieser müsste z. B. bei Bodenrechtsfragen der Sozial- und Nachhaltigkeitsverpflichtung des Eigentums im Sinne einer Interessenabwägung Rechnung tragen. Bereits heute ist der Inhalt des Eigentumsrechtes durch die gesamte bodenrelevante Gesetzgebung definiert; diese stützt sich ihrerseits wieder auf die Bundesverfassung.

2. Der Bundesrat räumt in seiner Botschaft zu Artikel 22 selber ein, dass in der Doktrin die Auffassung vertreten werde, dass sich die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers aus dem geltenden Verfassungsrecht ergebe. Der Bundesrat will die Sozialpflichtigkeit nicht ausdrücklich in die nachgeführte Verfassung aufnehmen, gesteht aber ein, dass eine systematische Auslegung auch der geltenden Bundesverfassung den Schluss erlaube, «dass sich das Eigentum nur in Verbindung mit den Zielen verstehen lässt, welche die Raumplanung, der Schutz von Umwelt, Wasser und Wald, der Natur und des Heimatschutzes verfolgen».

Der Bundesrat bejaht demnach die Sozialpflichtigkeit und auch die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit des Eigentums; er hat aber, wohl aus Angst vor der mächtigen Eigentümerlobby, nicht den Mut, diese Verpflichtung in der nachgeführten Verfassung festzuschreiben. Dabei wird ausser acht gelassen, dass Eigentum auch zur Verantwortung gegenüber Natur und Nachbarn, gegenüber Gesellschaft und künftigen Generationen verpflichtet. Diese Verantwortung ist eigentumsinhärent und nicht eigentumsbeschränkend.

3. Es ist auch zu beachten, dass die Eigentumsgarantie – im Unterschied zu den meisten anderen Grundrechten – nicht eine menschliche Eigenschaft, Befähigung oder Tätigkeit schützt, sondern eine durch das Recht geschaffene und ausgestaltete Einrichtung, ein Rechtsinstitut eben. Bevor man also von Einschränkung des Eigentums reden kann, muss man von dessen Inhalt sprechen. So schützt die Eigentumsgarantie den Bestand konkreter Vermögenswerte des einzelnen, vor allem die sich aus dem Eigentum ergebenden Verfügungs- und Nutzungsrechte.

Der Bundesrat wird nicht müde, bei der Revision der Bundesverfassung zu wiederholen, man solle bei der Nachführung bleiben; nur so habe die Verfassung vor dem Volk eine Chance. Wir meinen, dass eine reine Nachführung den Namen einer Totalrevision nicht verdient und falsche Signale setzt. Eine neue Verfassung sollte von einer gewissen Aufbruchstimmung und nicht von Mutlosigkeit geprägt sein. Wir verlangen keine revolutionäre Verfassung. Ein paar Pflöcke wollen wir aber doch einschlagen, und dazu gehört auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Tiefer dürfen wir die Messlatte nicht setzen. Ich möchte sagen: Lieber keine neue Verfassung als eine dem Alten verhaftete und rein mutlose.

Gysin Remo (S, BS): Die Minderheit II will, dass Enteignungen «angemessen» entschädigt werden. «Voll entschädigt» ist in Absatz 2 durch «angemessen entschädigt» zu ersetzen.

Gemäss bundesrätlichem Vorschlag würden in Zukunft auch Eigentumsbeschränkungen voll zu entschädigen sein. Herr Bundesrat, das wäre eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation. Nach geltender Rechtsprechung werden Eigentumsbeschränkungen nämlich nicht voll entschädigt. Das entnehme ich der schriftlichen Stellungnahme vom 27. März 1997 des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung.

«Angemessen» heisst, dass im Falle einer Enteignung eine volle Entschädigung nach wie vor möglich wäre; aber dazu gibt es, wenn das öffentliche Interesse überwiegt, auch einen Spielraum nach unten. Beispiele für angemessene Entschädigungen wären etwa bei der Verwirklichung grosser nationaler Vorhaben wie Neat, «Bahn 2000» oder Nationalstrassenbau zu erreichen.

Es ist übrigens ein Ermessensentscheid, wann eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt. Auch in diesem Sinne schafft «angemessen» Klarheit und zusätzliche Gerechtigkeit. Der Ausdruck «angemessen entschädigt» verhindert auch ungerechtfertigte Bereicherungen. Das ist eine der Hauptabsichten des Minderheitsantrages. In Basel-Stadt sind wir in dieser Sache gebrannte Kinder. Sie kennen vielleicht die Entschädigungsgeschichten im Zusammenhang mit unserem Bäumlilhof oder Schwarzpark. Ich möchte Ihnen eine davon kurz schildern.

Beim Grüngürtel zwischen Basel und Riehen hat eine reiche Familie bei der Aufzoning ein blosses Dankeschön sagen müssen. Bei der späteren Herabzoning – sie hatte in der Zwischenzeit das Land, worum es ging, in gleicher Weise beackert oder nicht beackert – hat sie 100 Millionen Franken verlangt und auch bekommen. Das ist es, was wir mit ungerechtfertigten Bereicherungen meinen, denen wir unbedingt vorzubeugen haben.

Ich bin nicht der Erfinder unseres Antrages. Selbst das Fürstentum Liechtenstein – wir brauchen hier nicht fürstlicher zu werden – hat in seiner Verfassung in Artikel 35 in diesem Zusammenhang das Wort «angemessen». Schon im bundesrätlichen Verfassungsentwurf von 1977 hiess es bloss, und das kommt unserer Intention gleich, es sei eine Entschädigung zu leisten.

Auch die FDP-Fraktion schlug in ihrer Stellungnahme zur laufenden Reform die Formel «ist Entschädigung zu leisten» vor. Sie soll doch jetzt bitte dabei bleiben! Meine Damen und Herren der FDP-Fraktion, heute können wir zusammen Ihr Begehren erfüllen! Ich bitte Sie, Hand zu reichen.

Baumberger Peter (C, ZH): Ich gebe zu, dass mein Antrag zumindest auf den ersten Blick über die blosser Nachführung hinauszugehen scheint. Im Unterschied zum eben begründeten Antrag der Minderheit II, welcher die Eigentumsgarantie zumindest als Wertgarantie zusätzlich aushöhlen will, ist dies jedoch bei näherem Zusehen nicht der Fall. Es ist im Rahmen einer sinnvoll verstandenen «mise à jour» der Verfassung vielmehr nötig, der schleichenden und von Volk und Ständen nie abgesegneten Aushöhlung der Eigentumsgarantie Grenzen zu setzen.

Das Bundesgericht hat – wir wissen es – in kreativer Weise, teils gestützt auf die EMRK, verschiedene neue Grundrechte als ungeschriebene Verfassungsrechte geschaffen. Wir übernehmen diese heute in die nachzuführende Verfassung, um auch diesen Rechten die Legitimation von Volk und Ständen zu geben. Bei der Eigentumsgarantie nun hat das Bundesgericht genau den umgekehrten Weg beschritten: Es hat diese Garantie, jedenfalls soweit es um die Wertgarantie geht – einen Teilbereich neben der Instituts- und der Bestandesgarantie –, für Immobilien im wesentlichen aus fiskalischen bzw. fiskalpolitischen Gründen ausgehöhlt.

Gestatten Sie mir eine kurze Rückblende: 1969 wurden die Artikel über die Eigentumsgarantie und über die Raumplanung angenommen (Art. 22ter und 22quater BV). Volk und Stände glaubten damals, mit ihrer Zustimmung diese Eigentumsgarantie – ein bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht – zu sichern. Leider hat das Bundesgericht in der Folge das Gegenteil getan und das Grundrecht insofern umgehend beschränkt, als es – damals zur Vermeidung von hohen Entschädigungen vielleicht verständlich – dort, wo als Folge der neuen Raumplanung Auszonungen stattfanden, diese als «Nicht-Einzonungen» bezeichnete und damit als in der Regel entschädigungslose Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums qualifizierte.

Diese Entwicklung ist um so störender, als auch der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Raumplanungsgesetzes in

Artikel 5 Absatz 2 ausgeführt hat: «Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.»

Herr Gysin Remo, was Sie gesagt haben, stimmt also nicht. Der Gesetzgeber hat auch von Eigentumsbeschränkungen gesprochen. Ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen: Hätte der Gesetzgeber damals gesagt, dass die Eigentumsbeschränkung bei einer erstmaligen Auszonung gegenüber bisherigen kompetenzkonformen, von zuständigen Organen erlassenen Bauzonen nicht entschädigt wird, so hätte auch das Volk das RPG auch in der zweiten Auflage nicht geschluckt. Korrekterweise hätte der Gesetzgeber dies sagen müssen.

Dazu kommt nun, dass sich das Bundesgericht inzwischen bereits fragt – ich erinnere an einen kürzlichen Fall, BGE 122 II 332 –, ob nicht auch für neurechtliche Zonierungen dasselbe zu gelten habe, wenn man wieder auszont, weil man subjektiv zum Schluss kommt, dass den Planungsgrundsätzen noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird. So kann das ja nicht gehen! Einem derartigen Verständnis der Eigentumsgarantie – das sage ich mit Sicherheit – würden Volk und Stände nie zustimmen. Doch damit nicht genug: Wer die Entwicklung der Gerichtspraxis zur materiellen Enteignung in den letzten zwanzig Jahren verfolgt hat, nimmt – wie auch ich – durchaus zur Kenntnis, dass die Sozialpflichtigkeit, Herr Jutzet, bei untergeordneten Eigentumsbeschränkungen selbstverständlich gelten muss. Aber das Bundesgericht umschreibt heute die Entschädigungslosigkeit bereits so, dass es heisst: Es gibt keine Entschädigung, wenn wenigstens ein bestimmungsgemässer Gebrauch eines Grundstückes verbleibt. Was das heisst, hat kürzlich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid vom 18. Dezember 1997 analysiert. Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der Überprüfung der letzten Bundesgerichtsentscheide festgehalten, dass Wertverluste bis zu 40, ja 45 Prozent entschädigungslos zugemutet werden. Das ist keine Wertgarantie mehr, das ist eine klassische Aushöhlung dieser Eigentumsgarantie. Volk und Stände würden dem nie zustimmen!

Was ist zu tun? Auch ich habe meinen Antrag nicht selbst erfunden. Der seinerzeitige Bundesrichter und Professor an der Universität St. Gallen, Otto K. Kaufmann, hat bereits vor zwanzig Jahren darauf hingewiesen, dass mit dem Alles-oder-Nichts-Prinzip, das wir hier haben, nur Eigentumsbeschränkungen entschädigt werden, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, und wir fiskalpolitisch deshalb immer weiter in die Entschädigungslosigkeit abdriften. Er hat daher vorgeschlagen, man müsse eben auch für untergeordnete Eigentumsbeschränkungen – sofern sie nicht unter den Bereich der Sozialpflichtigkeit fallen – eine angemessene Entschädigung ausrichten. Genau dem entspricht mein Antrag. Er bleibt im Rahmen dessen, was Volk und Stände seinerzeit, vor dreissig Jahren, beschlossen haben; er bleibt im Rahmen dessen, was das Volk mit dem RPG akzeptiert hat. Es geht jedoch nicht, dass sich Verfassungs- und Gesetzestext von der Wirklichkeit derart entfernen, wie wir das heute feststellen. Wir müssen Grundrechte nicht nur deklarieren, sondern wir müssen zu ihnen auch Sorge tragen. Wir müssen der Aushöhlung Grenzen setzen.

Deswegen schlage ich Ihnen vor, im Sinne meines Antrages zu befinden: volle Entschädigung bei formeller oder materieller Enteignung, angemessene Entschädigung dort, wo diese Grenze nicht erreicht ist. Ich danke Ihnen, wenn Sie diesen Antrag unterstützen.

Detting Toni (R, SZ): Bei der vorliegenden Verfassungsbestimmung knüpfen wir nahtlos an Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung an, der zusammen mit dem Raumplanungsartikel 22quater in der denkwürdigen Abstimmung vom 14. September 1969, also vor nicht allzu langer Zeit, relativ deutlich gutgeheissen worden ist. Die bundesrechtliche Eigentumsgarantie in ihrer heutigen Ausgestaltung gehört also eher zu den neueren Rechtsinstituten. Sie hat sich zudem auch durchaus bewährt. Wir Freisinnigen setzen uns für dieses wichtige Grundrecht ein, auch wenn wir selbstverständlich die neu in Artikel 32 vorgesehene generelle Möglichkeit



früherer Schäden in Form von Verdachtskatastern usw., die eine massive Beschränkung der Eigentumsfreiheit gebracht haben. An keinem Recht in diesem Land ist so sehr «herumgedoktert» worden wie am Recht auf Eigentum. Dabei wissen wir nur zu genau, dass letzten Endes auch Freiheit zerstört, wer das Recht auf Eigentum zerstört. Denn Freiheit entwickelt sich nur dort, wo Eigentum gewährleistet ist. Ich meine jene Freiheit, die diesem Land Sicherheit gewährt, die in diesem Land Wohlstand geschaffen hat, die diesem Land Entwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Der Aufbruch, der beschworen worden ist, wird nicht durch Paragraphen und Beschränkungen, durch ein Dickicht von Vorschriften gewährleistet; er wird gewährleistet, wenn man dem einzelnen Freiheit einräumt, zusammen mit der Verantwortung für das, was er tut. Wir leisten damit ein Bekenntnis zum freien, aber auch verantwortlich handelnden Menschen, der nicht durch Ziele gelenkt wird, die selbstverständlich grossartig umschrieben sind, aber von niemand anderem als von Funktionären umgesetzt werden, deren Denken auch das von Menschen ist.

Wer Eigentum eingrenzt, zerstört es. Deshalb ist Eigentum, wo eine Beschränkung im öffentlichen Interesse stattfindet, «voll» zu entschädigen, nicht «angemessen». Denn angemessene Entschädigung kann auch sehr bald willkürliche Entschädigung sein, und das wollen wir nicht. Wer Eigentum hat und dieses Eigentum als freier Mensch verantwortlich nutzt, der ist auch zu entschädigen, wenn er im Interesse anderer, staatlicher Ziele gewisse Einschränkungen hinnehmen muss. Auf diesem Boden ist die Schweiz gewachsen, die in der geltenden Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat, die es jetzt nachzuführen gilt.

Damit schlage ich die Brücke zu Artikel 23, zu dem wir nicht mehr gesondert sprechen werden. Wenn ein Recht grundsätzlich gewährleistet ist, dann ist es nichts als recht und billig, allfällige Abweichungen auch verfassungsrechtlich begründen zu müssen. Das ist ein Recht, das dem einzelnen die Gewähr gibt, dass sein Eigentum wirklich gewährleistet ist. Alles andere ist gegen das Eigentum gerichtet. Wer heute mit «angemessenen» Handlungsweisen hausieren will, der öffnet einer Entwicklung Tor und Tür, die letzten Endes den Weg zur Klassenjustiz öffnet. Das lehnen wir ab.

Durrer Adalbert (C, OW): Es ist notwendig, dass wir daran erinnern, dass wir uns in der Nachführung befinden. Für mich ist das nicht eine Frage von Mutlosigkeit. Für mich ist das eher eine Frage der realistischen Einschätzung. Für mich ist das auch eine Frage der Respektierung des Resultates der Vernehmlassung, in der dieses Konzept grosse Zustimmung erfahren hat. Es geht auch darum, Augenmass zu haben, zu sehen, was in unserem Lande schrittweise politisch möglich ist.

Die Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung über die Eigentumsgarantie sind noch nicht so alt. Sie stammen aus dem Jahre 1969. Diese Eigentumsordnung hat sich meines Erachtens bewährt. Es existiert heute eine umfassende, eine differenzierte Rechtsprechung, gerade zur Frage von Entschädigungen bei formellen Enteignungen und Entschädigungen bei materiellen Enteignungen.

Es ist ausserordentlich heikel, wenn wir diesen bewährten Artikel im Rahmen der Nachführung ändern oder ergänzen wollen, wie das die Minderheiten I und II fordern. Es ist auch völlig überraschend zu sagen, Frau Thanei, wenn wir dem Antrag des Bundesrates zustimmen würden, wäre das praktisch der Bankrott der Raumordnung, der Bodenpolitik, und diese hätten dann rundweg versagt. Das ist nicht so. Wenn wir sehen, was wir seit den siebziger Jahren bezogen auf die Organisation unserer Landesfläche erreicht haben, meine ich, ist das recht beachtlich. Dazu haben der Bund als Gesetzgeber, die Kantone und vornehmlich auch die Gemeinden beigetragen. Die Minderheit I will die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gegenüber «Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» explizit festhalten. Nach der Eigentums-konzeption, wie sie heute schon unserer Bundesverfassung zugrunde liegt, ist das nicht nötig. Die Sozialpflichtigkeit ergibt sich bereits aus dem Verhältnis der Eigentumsgarantie

zu den übrigen Verfassungsrechten, aber insbesondere auch aus der Relation zur gesamten Rechtsordnung. Gerade diese Rechtsordnung regelt ja die Sozialpflichtigkeit, namentlich bezogen auf die ökologischen Fragen, also letztlich auch bezogen auf die Fragen des Wohlbefindens im Lebensraum Schweiz – für die Fauna, die Flora. Ich möchte nur einige Gesetze erwähnen, die wir in diesem Zusammenhang geschaffen haben: Umweltschutzgesetz, Raumplanungsgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz, Gesetz über Jagd und Fischerei, Gewässerschutzgesetz. Diese Liste liesse sich beliebig verlängern, und wir haben jeweils nicht nur Rechtserlasse geschaffen, sondern auch die entsprechenden Planungsinstrumentarien.

Zum Antrag der Minderheit II: Da darf ich sicher an die Widerstände erinnern, namentlich auch aus der Wirtschaft, als diese Entschädigungsfrage 1977, im Entwurf Furgler, diskutiert wurde. Man ging die Frage der vollen Entschädigung damals ebenfalls kritisch an.

Es ist ja so, dass der Grundsatz der vollen Entschädigung gelten soll. Die CVP-Fraktion hält an diesem Grundsatz fest. Er ist auch berechtigt, wenn es beispielsweise um die formelle Enteignung geht, also um den völligen Entzug von Eigentumsrechten. Ich glaube, das ist eine Grundüberzeugung unseres Landes, unserer Staatsordnung, unserer Bevölkerung. In den übrigen Fällen, insbesondere bei materiellen Enteignungen, soll eine angemessene Entschädigung geleistet werden. Das ist genau das, was Kollege Baumberger mit seinem Antrag erreichen will.

Sie wissen sicher auch – wenn man zur realistischen Einschätzung zurückkehrt, zur Politik mit Augenmass –, dass es alle Vorlagen, die entsprechende Planungsgewinne abschöpfen oder -nachteile ausgleichen wollten, bisher äusserst schwer hatten. Meines Wissens ist es noch nie in einem Kanton gelungen, eine entsprechende Vorlage durchzubringen, und das notabene in einem Land, in dem die Eigentumsquote unter 30 Prozent liegt. Sie sehen also, wie die Befindlichkeit des Volkes ist, und ich denke, dem haben wir als Politiker nüchtern und realistisch Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die CVP-Fraktion, der bünderrätlichen Fassung zuzustimmen, die Minderheitsanträge I und II abzulehnen und dem Antrag Baumberger zuzustimmen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition reprend l'article 22ter de la constitution actuelle. L'alinéa 1er garantit aussi bien la propriété en tant qu'institution qu'en tant que droit individuel. L'alinéa 2, qui correspond à l'article 22ter alinéa 3 de la constitution actuelle, prescrit qu'une «pleine indemnité» – «voll entschädigt» – est due en cas d'expropriation. Sur ce point, le texte français, qui parle de «juste indemnité» dans la constitution actuelle, a été aligné sur les versions allemande et italienne, qui reflètent mieux la volonté du constituant.

La proposition de minorité II remplace l'expression «pleine indemnité» du projet du Conseil fédéral par les termes d'«indemnité équitable». Elle demande qu'en cas d'expropriation formelle ou matérielle, l'obligation de l'Etat de payer une indemnité correspondant au dommage subi par le propriétaire soit remplacée par une obligation flexible, dépendant de l'importance de l'intérêt public en jeu. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va au-delà de l'opération de mise à jour et qui, tout comme la proposition Baumberger, touche à la substance de la garantie de la propriété. Le critère fondamental pour la fixation de l'indemnité serait, non plus ce que le citoyen perd à cause de l'expropriation, mais l'importance de l'intérêt de l'Etat, ce qui revient à dire que pour deux terrains de même valeur, on pourrait payer des indemnités différentes.

La commission n'a pas voulu accepter ce changement fondamental et, au vote, cette proposition a été rejetée par 21 voix contre 11.

Une autre proposition de minorité est soumise à votre attention. La proposition de minorité I consiste à ajouter un alinéa 1bis où serait indiqué le principe de la «Sozialpflichtigkeit» de la propriété, qui se traduirait en français par «obligation so-

ciale de la propriété». Selon ce principe, la propriété ne serait pas entièrement libre, mais plutôt conditionnée par «des obligations à l'égard d'autrui, de la société et des bases naturelles de la vie». La proposition de minorité I est reprise de l'article 14 de la Constitution allemande qui prévoit en effet une disposition analogue.

Par 21 voix contre 11, la commission a rejeté cette proposition par conviction et non pas par absence de courage, Monsieur Jutzet, vu qu'elle aussi va bien au-delà d'une simple mise à jour et touche à la substance de la liberté de la propriété.

M. Baumberger propose d'ajouter à l'alinéa 2 une deuxième phrase qui prévoit que «les autres restrictions à la propriété» – donc celles qui n'équivalent pas à une expropriation – «donnent lieu à une compensation appropriée». Si l'on devait introduire un tel droit, on changerait de façon très importante les règles qui sont actuellement en vigueur en donnant au juge un important pouvoir d'appréciation. La protection de la propriété pourrait devenir presque absolue en raison du fait que même une restriction modeste du droit de propriété, imposée par les dispositions de droit public telles que des plans d'aménagement, pourrait avoir comme conséquence l'obligation de payer un dédommagement. La règle actuelle qui prévoit qu'une indemnité est due seulement si la restriction équivaut à une expropriation, en permettant ainsi aux collectivités publiques d'imposer un certain ordre, en particulier dans l'utilisation du territoire, serait complètement bouleversée.

Je vous demande par conséquent de rejeter la proposition Baumberger.

Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Diese Bestimmung betreffend die Eigentumsgarantie übernimmt den Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung. Die Garantie beschränkt sich auf die Gewährleistung des Eigentums und auf den Grundsatz der vollen Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung.

Die Minderheit II (Gysin Remo) beantragt, statt der «vollen» Entschädigung nur eine «angemessene» festzuschreiben, um flexibler zu sein. In Fällen, in denen das öffentliche Interesse überwiegen würde, könnte die Entschädigung herabgesetzt werden. Oft gebe es auch Unsicherheiten bei der Beurteilung einer Eigentumsbeschränkung. Dieser Antrag ist von der Kommission mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt worden. Die Gegnerinnen und Gegner – wir haben sie auch heute gehört – sind der Meinung, dass dieser Antrag weit über die Nachführung hinausgehe. Eine Annahme dieser Bestimmung würde dazu führen, dass die bürgerliche Seite die nachgeführte Verfassung nicht mehr unterstützen könnte. Bereits der Verfassungsentwurf Furgler ist an diesem Punkt gescheitert.

Die Minderheit I (Jutzet) verlangt mit ihrem Antrag die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland existiert. Die Kommission hat auch diesen Antrag mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt. Sie ist der Ansicht, dass alle Grundrechte ohnehin nur in Verantwortung gegenüber der Mit- und Umwelt ausgeübt werden sollten. Dies gelte auch für die Eigentumsgarantie. Deshalb rechtfertige es sich nicht, die Verantwortung gerade hier besonders zu erwähnen.

Der Antrag Baumberger lag der Kommission nicht vor. Es ist aber offensichtlich, dass er weit über die Nachführung hinausgeht. Der allgemeinen Philosophie unserer Kommission folgend, empfehle ich Ihnen deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Jutzet hat bedauert, dass der Bundesrat nicht müde werde, immer wieder zu sagen, man solle sich im Rahmen der Nachführung wirklich an das geltende Verfassungsrecht halten, und dass der Bundesrat keinen Mut zu Aufbruch und Neuerungen habe.

Das erste stimmt. Der Bundesrat ist in der Tat der Überzeugung, dass wir nur dann eine Chance haben, diese erste Etappe der Verfassungsreform erfolgreich durchzuführen, wenn wir uns bei der Nachführung wirklich streng ans gel-

tende Recht halten. Aber der Bundesrat wünscht sich durchaus Aufbruchstimmung und Mut bei den Reformpaketen: bei der Reform der Volksrechte, bei der Reform der Justiz, bei der Reform des Finanzausgleichs. Aber da, Herr Jutzet, stellt der Bundesrat dann leider fest, dass dort noch wenig Aufbruchstimmung in Sicht ist. Ich glaube, hier besteht beim ganzen «approach» zu dieser Verfassungsreform eine gewisse Diskrepanz. Wir sind gut beraten, uns streng an das geltende Recht zu halten. Das gilt vor allem für derart sensible Bereiche wie die Eigentumsgarantie. Deshalb haben sich der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission mit Artikel 22 möglichst eng an den geltenden Artikel 22ter der Bundesverfassung angelehnt. Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen mit der Mehrheit der Kommission alle Abänderungsanträge zur Ablehnung empfehlen.

Die Minderheit I möchte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums verankern. Das können und sollen wir nicht tun, weil nicht einzusehen ist, warum diese Sozialpflichtigkeit nur bei der Eigentumsgarantie zu kodifizieren ist. Mit ebenso gutem Grund könnte man das auch bei der Wirtschaftsfreiheit machen. Wir haben vorhin diskutiert, ob man das nicht auch bei der Wissenschaftsfreiheit tun müsste. Wir werden möglicherweise heute abend noch zum Streikrecht kommen. Auch dort müsste man dann natürlich diese Sozialpflichtigkeit festschreiben. Deshalb gibt es von der ganzen Systematik her keinen Grund, hier eine Ausnahme zu machen. Dabei ist das Prinzip unbestritten, denn auch der Bundesrat geht davon aus, dass die Eigentumsgarantie im Rahmen der übrigen Grundrechte und der Rechtsordnung gewährleistet ist. Das heisst, dass diese Antinomien, die zwischen Gesetzgebungsaufträgen – Gesetzgebungsaufträge im Bereich der Raumplanung, des Umweltschutzes usw. – und der Eigentumsgarantie bestehen, selbstverständlich berücksichtigt werden müssen.

Zum Antrag der Minderheit II: Die Minderheit II möchte vorsehen, dass Enteignungen nur noch «angemessen» entschädigt werden müssen. Über diese Frage hat man schon im Jahre 1969 eine Riesendebatte geführt. Der Antrag ist damals abgelehnt worden. Er hatte auch keinerlei Chancen beim Verfassungsentwurf von 1977, und auch bei der ersten Version des Raumplanungsgesetzes hat unser Volk und haben unsere Stände immer an der vollen Entschädigung bei Enteignung festgehalten. Da geht es doch nicht an, dass man nun im Rahmen einer nachgeführten Bundesverfassung von diesem klaren Prinzip, das Volk und Stände immer wieder bekräftigt haben, abweicht! Deshalb möchte ich Sie bitten, auch den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Zum Antrag Baumberger: Dem Antrag Baumberger liegt vielleicht eine gute Idee zugrunde, weil die heutige Praxis tatsächlich den Nachteil des Entweder-Oder hat: entweder volle Entschädigung oder gar keine Entschädigung. Herr Baumberger hat zu Recht ausgeführt, dass dieses Entweder-Oder, dieses Alles-oder-Nichts, auch in der Literatur schon mehrfach kritisiert worden ist. Aber ich möchte Ihnen auch hier zu bedenken geben, dass wir uns im Rahmen der Nachführung befinden und dass es eigentlich bereits im geltenden Recht genügend Flexibilität gibt. Denken Sie beispielsweise an das Raumplanungsgesetz, an Artikel 5, der den Kantonen durchaus die Möglichkeit für flexible Entschädigungssysteme gäbe. Bisher haben aber leider – Herr Durrer hat das schon gesagt – höchstens ein oder zwei Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Anzumerken bleibt, dass die Abgrenzungskriterien zwischen materieller Enteignung und weniger tiefgreifenden Eigentumsbeschränkungen von der Rechtsprechung bestimmt werden. Es ist kaum möglich, in diesem Punkt jede juristische Unsicherheit auszuschliessen. Wir müssen das weiterhin der Rechtsprechung überlassen, wenn wir uns an das Konzept der Nachführung halten wollen.

Im übrigen ist der Bundesrat der Meinung, dass der Antrag Baumberger zu weit geht, weil er zu absolut formuliert ist. Nach Antrag Baumberger müsste jede Eigentumsbeschränkung, ungeachtet der Schwere des Eingriffs, entschädigt werden, und das wäre unverhältnismässig.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, gerade bei der sehr, sehr sensiblen Materie der Eigentumsgarantie streng

beim geltenden Recht und damit bei den Anträgen von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zu bleiben.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 55 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag Baumberger 87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 61 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag Baumberger 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 57 Stimmen

Art. 23

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Gysin Remo (S, BS): Eine meiner Quellen zur Beurteilung der Wirtschaftsverfassung stammt vom Institut für Sozialethik. Gestatten Sie mir, hier zum Einstieg in die Problematik der Wirtschaftsfreiheit folgendes zu zitieren: «Der Begriff Wirtschaftsfreiheit ist ein zu abstraktes, zu sehr an einer bestimmten neoliberalistischen Ideologie orientiertes Konzept. Im Kapitel der Grundrechte kann es indessen nicht um die Einführung eines Schlüsselbegriffes für ein bestimmtes puristisches Wirtschaftssystem gehen.» Ich teile diese wörtlich zitierte Auffassung des Vorstandes des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes voll und ganz. Freiheit der Wirtschaft bedeutet im neoliberalen Kontext Herrschaft und beinhaltet auch Zwang für die arbeitenden Menschen. Das meinen Sie nicht, meine Damen und Herren, und das wollen wir auch nicht!

Was also ist denn mit «Wirtschaftsfreiheit» gemeint? Der Begriff ist auf jeden Fall weiter gefasst als die bisherige Handels- und Gewerbefreiheit. Freie Berufswahl ist unter anderem gemeint. Was aber geschieht, wenn der Numerus clausus die Berufsausbildung schon gar nicht mehr zulässt? Dann gibt es doch auch keine freie Wahl des Berufes mehr! Wessen Freiheit ist dann angesprochen? Es kann nicht die Freiheit des ausländischen Arztes sein, sich hier selbständig zu machen, denn dies ist verboten. Welche Gruppen sind also eingeschlossen und welche nicht? Ist auch die kollektive unternehmerische Freiheit gemeint oder nur eine individuelle? Es gibt viele unterschiedliche Wirtschaftssubjekte; welche sind dabei und welche nicht? Beim umfassenden und auch diffusen Begriff «Wirtschaftsfreiheit» ist also weder klar, welche Freiheit gemeint ist, noch ist klar, wessen Freiheit genau gemeint ist.

Auch mit Artikel 85, wo dieser Begriff nochmals auftaucht, wird die Sache nicht klarer. Darauf hat schon Professor Müller in mehreren Aufsätzen hingewiesen. Auch Professor Vallender kritisiert, die mangelnde Klarstellung des Begriffs «Wirtschaftsfreiheit» erschwere die Konsensfindung. Da hat er recht.

Mit dem Begriff «privatwirtschaftliche Initiative» schlägt Ihnen die Minderheit I eine Konkretisierung vor, die sich übrigens auch in anderen europäischen Staaten – in unserem Nachbarland Italien, aber auch in Griechenland und anderswo – bewährt hat.

In Absatz 3 geht es um die Sozialverträglichkeit der Wirtschaftsfreiheit, und es berührt seltsam, Herr Bundesrat, wenn Sie die Sozialverträglichkeit des Eigentums mit dem Hinweis ablehnen, man müsste sie dann auch bei der Wirtschaftsfreiheit einführen. Hier werden Sie sie nun mit dem

Hinweis ablehnen, man habe Sie auch beim Eigentum nicht eingeführt. Das ist doch keine seriöse Politik! Ich habe heute von Ihnen, Herr Bundesrat, den Eindruck bekommen, dass Sie keine neue Bundesverfassung wollen.

Ob Wirtschaftsfreiheit oder privatwirtschaftliche Initiative – beides kann nur im Dienste des Wohlergehens der Gesellschaft stehen. Ökonomie und Wirtschaft, das ist schon verschiedentlich bemerkt worden, sind kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Dass die Maxime des einzelwirtschaftlichen, egoistischen Handelns nicht zum kollektiven Gemeinwohl führt, geht schon aus dem Kartellverbot, dem Mieterschutz, dem Arbeitnehmerschutz usw. hervor. Die hier zur Diskussion stehende Freiheit wird also heute schon reguliert. Wenn wir dies in einem neuen Absatz festhalten, liegen wir immer noch im Bereich der Nachführung.

Leider ist Frau Langenberger nicht hier. Ich möchte ihr und Ihnen gerne in Erinnerung rufen, was sie kürzlich als Bundesratskandidatin in einem Interview mit der Zeitung «Cash» gesagt hat: «Die Wirtschaft muss vermehrt in die Verantwortung genommen werden.» Tun wir das! Wir sollten nicht bei jeder Gelegenheit irgend etwas verlangen und dann kalte Füsse bekommen, wenn es darauf ankommt. Die Grenze der Wirtschaftsfreiheit ist ihre Sozialpflichtigkeit!

Wir Politiker und Politikerinnen haben in letzter Zeit bei Megafusionen, bei Massenentlassungen immer wieder unsere Ohnmacht zu spüren bekommen und haben uns – wie Sie sich auch, Herr Bundesrat – auf Appelle an die soziale Verantwortung von Banken und anderen Unternehmen beschränken müssen. Wir haben uns beklagt, dass wir nichts in den Händen haben und uns auf Appelle beschränken müssen. Heute haben wir die Gelegenheit, etwas Konkretes zu tun. Heute können wir handeln und die soziale Verantwortung, die bis vor kurzem – heute leider nicht mehr – eine Selbstverständlichkeit gewesen ist, in die Verfassung aufnehmen. Das ist unsere soziale Verantwortung!

Vallender Dorle (R, AR): Die Notwendigkeit eines Absatzes 3 möchte ich unter drei verschiedenen Aspekten beleuchten:

1. Entspricht Absatz 3 der Nachführung? Die Antwort lautet eindeutig ja. Heute bestimmt Artikel 31 Absatz 1: «Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.» Das heisst, wir haben heute die direkte Verknüpfung von Grundrecht und Verfassungsvorbehalt für Eingriffe. Artikel 31bis Absatz 3 der Bundesverfassung und weitere Artikel enthalten dann Beispiele für Verfassungsvorbehalte. Im Unterschied zur geltenden Bundesverfassung reist der Vorentwurf 1996 das verfassungsmässige Recht der Wirtschaftsfreiheit und den Systemaspekt der Wirtschaftsfreiheit auseinander. Bis heute ist die Verwaltung eine Begründung für diese fragwürdige Innovation schuldig geblieben. Noch der Vorentwurf 1995 des Bundesrates ging vom Konzept der geltenden Bundesverfassung aus und sah in Artikel 21 einen Absatz 3 vor, der lautete: «Abweichungen vom Grundsatz des freien Wettbewerbs bedürfen einer Grundlage in der Bundesverfassung.» Nachdem die FDP wie auch die anderen bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbände dem neuen Begriff «freier Wettbewerb» nicht zustimmen konnten, hat der Bundesrat im Vorentwurf 1996 den Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil aus unerklärlichen Gründen ganz gestrichen.

Die Minderheit II will nun nichts anderes als den verschwundenen Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil wieder einführen, und zwar mit der genau gleichen Terminologie wie weiter hinten im Abschnitt über die wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen des Bundes, im Artikel 85.

2. Warum gehört der Verfassungsvorbehalt zum Grundrecht, d. h. zu Artikel 23 selber? Die Antwort ist ganz einfach: Der institutionelle Aspekt der Wirtschaftsfreiheit ist die Folge des Grundrechtes und nicht etwa umgekehrt. Dies möchte ich an einem Beispiel erläutern: In der Schweiz ist die Freiheit der Religionsgemeinschaften garantiert. Diese institutionelle Garantie der Religionsgemeinschaften folgt nun aber aus dem

Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit und nicht umgekehrt. Wir bemühen nicht die Tatsache, dass wir den Religionsgemeinschaften im Rahmen der Rechtsordnung die freiheitliche Betätigung garantieren, um daraus die Glaubens- und Gewissensfreiheit abzuleiten.

Genau diese merkwürdige Konstruktion verfolgt bei der Wirtschaftsfreiheit nun aber der Vorentwurf 1996. Er sagt in Artikel 85, der dem institutionellen Aspekt der Wirtschaftsfreiheit gewidmet ist: «Abweichungen vom Grundsatz in der Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.» Warum genügt das nicht? Wegen des ungenügenden Rechtsschutzes.

Die Verletzung des Grundrechtes kann ich als Individuum mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht rügen. Der Rechtsschutz des Individuums knüpft aber an das Grundrecht an und nicht an die institutionelle Garantie, und das gewinnt besonders an Bedeutung, wenn wir dann im Rahmen von Teil C die konkrete Normenkontrolle einführen. Gerade der Grundrechtsschutz ist aber bei der Handels- und Gewerbefreiheit, also bei der Wirtschaftsfreiheit, besonders wichtig. Denn für alle anderen Grundrechte ist das Individuum durch den Europäischen Gerichtshof in Strassburg geschützt. Die EMRK kennt aber den Schutz der allgemeinen Wirtschaftsfreiheit schweizerischer Ausprägung nicht. Dies bedeutet, dass der Rechtsschutz mit Bezug auf das Individualrecht «Wirtschaftsfreiheit» zwischen Stuhl und Bank fällt, und dies ist nun nicht mehr Nachführung. Dies ist eine materielle Änderung.

3. Stellt ein Verfassungsvorbehalt einen besonderen Schutz der Wirtschaftsfreiheit dar? Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Kein anderes Grundrecht muss derartige Eingriffe durch den Staat im Sinne von Ausnahmen erdulden wie die Wirtschaftsfreiheit. Bei keinem anderen Grundrecht kann der Kerngehalt ganz aufgehoben werden. Er ist nämlich gemäss Artikel 32 unantastbar.

Ich frage Herrn Bundesrat Koller: Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit in Sachen Eisenbahnen? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, Herr Bundesrat, bei der Atomenergie? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit bei der Landwirtschaft? Dieser massive Einbruch in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, diese Aufhebung der Wirtschaftsfreiheit in bestimmten Teilbereichen, darf nur möglich sein, wenn die Verfassung das vorsieht, d. h., wenn Volk und Stände dies explizit oder implizit genehmigen. Darum braucht es einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht, denn sonst könnte das Parlament die Wirtschaftsfreiheit nach eigenem Gutdünken aufheben. Dies war bisher nicht möglich und darf auch in Zukunft nicht möglich sein. Daher und nur daher brauchen wir einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selber, also bei Artikel 23.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen.

Detting Toni (R, SZ): Als Vertreter der «Wirtschaftspartei» und als Sprecher der FDP-Fraktion liegt mir der Artikel über die Wirtschaftsfreiheit natürlich besonders am Herzen. Eine überwiegende Mehrheit unserer Fraktion stimmt denn auch der Fassung des Bundesrates und des Ständerates zu. Eine knappe Mehrheit unterstützt auch die Minderheit II (Vallender). Andererseits wird der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) von uns aber klar abgelehnt.

Die bundesrätliche Fassung entspricht weitgehend dem geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und der Praxis bezüglich der bisherigen Handels- und Gewerbefreiheit. Der unterbreitete Entwurf ist denn auch von einem freiheitlichen Geist geprägt und erfüllt daher weitgehend unser liberales Credo einer möglichst freiheitlichen Wirtschaftsverfassung. Ganz anders der Antrag der Minderheit I, der schon in den ersten beiden Absätzen die Wirtschaftsfreiheit stark abschwächt, vor allem aber in Absatz 3 mit dem «Gemeinwohl» eine sehr schwammige Vorgabe macht, mit der die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden kann und offenbar auch soll. Das Gemeinwohl ist in diesem Zusammenhang aber ein äusserst fragwürdiges Kriterium,

kann doch damit jeder nur denkbare Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit begründet werden. Abgesehen davon, dass eine solche Bestimmung weit über das Konzept der Nachführung hinausgehen würde, hat sich der bisherige Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit – oder neu der Wirtschaftsfreiheit – in seinem Grundgehalt bewährt und nicht zuletzt den heutigen Wohlstand in unserem Land weitgehend erst ermöglicht.

Zum Antrag der Minderheit II, den wir mehrheitlich ebenfalls unterstützen: Bekanntlich wird die Wirtschaftsfreiheit im Gegensatz zu den anderen Grundrechten sowohl als Individualrecht, Artikel 23, wie auch als institutionelle Garantie, Artikel 85, also gleich zweimal, erwähnt. Das stiftet unweigerlich eine gewisse Verwirrung. Wenn aber nach dem Konzept des Bundesrates die Wirtschaftsfreiheit sowohl als Individualrecht wie auch als institutionelle Garantie in der Verfassung verankert werden soll, so ist der Verfassungsvorbehalt für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit auch, ja vor allem, beim Individualrecht festzuschreiben.

Nur damit wird nach unserem Dafürhalten klargestellt, dass die Frage, ob aufgrund eines verfassungsrechtlich vorgesehenen Vorbehaltes zulässigerweise in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit eingegriffen wird oder nicht, auch in Zukunft in allen Rechtsmittelverfahren, also auch bei der staatsrechtlichen Beschwerde, überprüft werden kann. Diese heutige Regelung gilt es unter allen Umständen zu erhalten – eine Forderung, die mit dem Konzept des Bundesrates, welcher den Verfassungsvorbehalt nur in Artikel 85 vorsieht, leider nicht erfüllt ist.

Mit anderen Worten: Beim Antrag der Minderheit II (Vallender) wird nur der Status quo bezüglich der Überprüfung von Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit erhalten. Insoweit handelt es sich bei diesem Antrag also um die klassische Nachführung unseres Verfassungsrechtes.

Zusammenfassend bitten wir Sie daher, den Antrag der Mehrheit, ergänzt durch den Antrag der Minderheit II, zu unterstützen und den Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) klar abzulehnen.

Sandoz Suzette (L, VD): Le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité telle quelle, c'est-à-dire le texte du Conseil fédéral.

Pourquoi écarte-t-il les deux propositions de minorité? La proposition de minorité I parce que, d'aucuns l'ont remarqué avant nous, elle introduirait, par rapport à une liberté, une précision qui, en fait, si c'était logique, devrait concerner toutes les libertés. Il n'y a pas une seule liberté comme telle qui doive être exercée sans tenir compte des autres intérêts et de la dignité de la personne, etc.: toute liberté sera toujours exercée avec cette limite-là. Introduire ici cette précision laisserait penser qu'il n'y a qu'une seule liberté qui puisse en tant que telle être une «menace» pour les autres, si je peux l'exprimer ainsi. Il ne s'agit donc pas du tout d'introduire dans la constitution ce qui ne pourrait qu'induire en erreur.

Si le groupe libéral ne soutient pas la proposition de minorité II, c'est parce qu'il y a probablement un malentendu sur la formulation. Il est bien évident que la liberté économique comme telle va être limitée selon le respect des principes posés plus loin, à l'article 32 de la constitution. Lorsqu'il s'agit, et ce sont des exemples cités par Mme Vallender, de savoir si un pan entier d'un domaine économique – les CFF, l'énergie atomique, l'agriculture –, doit être non pas soustrait à la liberté économique, mais confié à la responsabilité de l'Etat, il s'agit d'une option fondamentale qui ne peut passer que par une modification de la constitution. En introduisant la proposition de minorité II, on pourrait donc faire croire que toute restriction à la liberté économique, à la différence de ce qui est prévu à l'article 32, devrait être protégée spécialement, alors qu'il va de soi qu'enlever un pan complet d'une activité non pas pour le rendre libre, mais pour le placer sous le contrôle de l'Etat, ne peut passer que par une option constitutionnelle.

C'est le droit actuel, et dans le cadre d'une mise à jour, le groupe libéral ne peut soutenir que le texte de la majorité de la commission.

Bührer Gerold (R, SH): Wo auch immer man zu diesem Thema steht, muss man anerkennen, dass es sich hier um eine sehr grundsätzliche Fragestellung handelt, die weit über die rein ökonomische Dimension hinausgeht und auch eine starke Bedeutung bezüglich der freiheitlichen Grundrechte hat.

Wir unterstützen den Antrag der Minderheit II (Vallender), und zwar weil wir meinen: Nur dadurch, dass wir diesen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selbst anbringen, haben wir in bezug auf die Rechtssicherheit, in bezug auf den Rechtsschutz eine ausreichend starke Verankerung des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit. Es geht hier einerseits um die Frage des Verhältnisses zwischen dem Freiheitsbegriff in der Wirtschaft sowie den Möglichkeiten des staatlichen Interventionismus, und andererseits um die Frage des Fundamentes für die wirtschaftliche Wohlfahrt. Hier kann ich Herrn Gysin Remo nicht folgen: Grösstmögliche Wirtschaftsfreiheit ergänzt mit dem Tragen von Verantwortung ist kein Widerspruch zur sozialen Dimension, wie Sie das angetönt haben. Die bundesrätliche Fassung vermag nicht zu befriedigen, und es erstaunt mich selbst auch, dass dieser Zusatz, wie er von der Minderheit II gefordert wird, aus dem Vernehmlassungsentwurf herausgefallen ist.

Ich bin sonst eigentlich mit der verehrten Frau Sandoz weitgehend einig; ich kann ihr insofern folgen, als auch ich keine Privilegierung des Grundrechtes der Wirtschaftsfreiheit möchte. Aber wenn wir diesen Vorbehalt in der Verfassung belassen, wie er jetzt dort steht, dann haben wir auch keine Privilegierung. Weshalb nicht?

Es ist doch eine Tatsache, dass die Bedingungen für die Wirtschaftsfreiheit nicht mit denjenigen der übrigen Freiheitsrechte vergleichbar sind. Es ist eine Tatsache, dass wir wirtschaftspolitisch sehr viel mehr Eingriffe haben und dass auch die Tendenz zu solchen Eingriffen besteht.

Es ist weiter eine Tatsache, dass wir auch mehr Schutzmöglichkeiten bei den persönlichen Freiheitsrechten haben: Denken Sie an die Europäische Menschenrechtskonvention und die entsprechenden Möglichkeiten, die wir zur Durchsetzung der Grundfreiheiten haben. Diese Möglichkeit haben wir bei der Wirtschaftsfreiheit nicht.

Wir müssen konstatieren – auch bezogen auf die übergeordnete Zielsetzung der Wohlfahrtsförderung gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung –, dass jene Länder, die wirtschaftspolitische Eingriffe leicht ermöglichen, es bezüglich Wohlfahrt nicht weiter gebracht haben. Im Gegenteil, jene Länder, die der Wirtschaftsfreiheit viel Raum lassen, haben dank einer besseren Konkurrenzfähigkeit auch mehr Wohlfahrt für das Staatsvolk erzielt.

Ich fasse zusammen:

1. Mit dem Zusatz des Verfassungsvorbehaltes, welcher nichts anderes als eine Fortführung dessen ist, was wir jetzt in der Verfassung haben, halten wir den Grundsatz der Nachführung aufrecht.
2. Dieser Verfassungsvorbehalt ist gerechtfertigt, weil das Wirtschaftsfreiheitsrecht in der Praxis einer beständigen – gefährlichen – Aufweichung ausgesetzt ist.
3. Über den ökonomischen Aspekt hinaus wäre es auch innenpolitisch – abstimmungspolitisch – falsch, diese Nachführung der Bundesverfassung mit dem Weglassen des Verfassungsvorbehaltes zu tangieren.

Weigelt Peter (R, SG): In der bisherigen Verfassungsdebatte haben sich die Redner aller Fraktionen immer wieder darauf berufen, dass im vorliegenden Modell der Nachführung einer möglichst intakten Überführung des bestehenden Verfassungstextes in die neue Verfassung besonderer Wert beigegeben werden müsse.

Der Antrag der Minderheit II (Vallender) ist nichts anderes als die geforderte, textlich präzise Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes. Es gibt aus meiner Sicht keinen Grund, weshalb die allgemein postulierte, möglichst genaue Nachführung nicht auch beim sicherlich sehr bedeutungsvollen Artikel über die Wirtschaftsfreiheit konsequent angewendet werden muss. Die postulierte Aufteilung der Wirtschaftsfreiheit in eine institutionelle und eine grundrechtliche Kompo-

nente erfordert, dass der Verfassungsvorbehalt für Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht nur in Artikel 85, sondern vor allem eben auch im Grundrechtsteil, in Artikel 23, seine Verankerung findet. Im Gegensatz zu anderen Grundrechten zeichnet sich die Wirtschaftsfreiheit gerade dadurch aus, dass sie grundsätzlich in Frage gestellt oder über die Schaffung von rechtlichen Monopolen sogar vollständig ausser Kraft gesetzt werden kann. Dies aber bedarf auch in Zukunft zwingend einer verfassungsmässigen Grundlage. Die klare Abgrenzung zwischen zulässigen und nicht zulässigen Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit setzen wir unnötig aufs Spiel, wenn wir nicht auf den Antrag der Minderheit II eintreten. Obwohl zwischen Artikel 85 und Artikel 23 ein Konnex besteht, ist eine Aufnahme dieses Vorbehalts in den Grundrechten nicht nur wünschbar, sondern im Sinne der Rechtssicherheit sogar absolut notwendig, um so mehr, als nicht nur der geschulte Jurist die Schrankenproblematik der Wirtschaftsfreiheit im Verfassungstext erkennen soll. Zudem muss möglichen Gelüsten, die Wirtschaftsfreiheit so auszulegen, dass weitere Bundeskompetenzen ohne Volksabstimmung begründet werden können, klar und deutlich entgegengetreten werden. Einer solchen Interpretation muss bereits auf Verfassungsebene unmissverständlich ein Riegel vorgeschoben werden. Das erfordert, wie bereits angetönt, Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Vallender).

Schliesslich gewährleistet die Wiederholung des Verfassungsvorbehaltes vor allem den Schutz der Volksrechte, denn der Wortlaut von Absatz 3 gemäss Antrag der Minderheit II – «Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit bedürfen einer besonderen Grundlage in der Verfassung» – macht deutlich, dass nur über ein Volks- und Ständemehr neue bundesrechtliche Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit errichtet werden können. Und genau das wollten unsere Verfassungsväter, welche bei allen Reformen der Wirtschaftsfreiheit diesen Vorbehalt immer hochgehalten haben. Auch wir dürfen heute diesen Verfassungsvorbehalt nicht leichtfertig opfern. Ein vom Grundrechtsteil losgelöster Verweis auf den 6. Abschnitt in der neuen Verfassung reicht meines Erachtens nicht, um den wahren Gehalt der Wirtschaftsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Rechtssicherheit, der Transparenz und der konsequenten Nachführung, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition reprend celle garantissant la liberté du commerce et de l'industrie à l'article 31 de la constitution actuelle. Outre le commerce et l'industrie, cette liberté s'adresse aussi, conformément à la jurisprudence et à la doctrine, à toutes les autres formes d'activité économique privée exercée à des fins lucratives. Pour cette raison, le projet parle désormais de «liberté économique» et non plus de «liberté du commerce et de l'industrie». La «titularité» de ce droit est formulée de manière impersonnelle, de sorte que, conformément à la jurisprudence, les étrangers établis puissent s'en prévaloir.

Le projet du Conseil fédéral, adopté par la majorité de la commission, reprend à deux endroits les composantes constitutionnelles de l'article 31 actuel: à l'article 23, il établit la liberté économique à titre de droit fondamental de l'individu. A l'article 85, il règle les aspects institutionnels de cette liberté en imposant à la Confédération et aux cantons de la respecter, et en établit l'importance en tant que maxime fondamentale de l'ordre économique fondé sur l'économie de marché et le libre commerce. L'article 23 ne règle donc que l'aspect droit fondamental de la liberté économique, soit la prétention directement justiciable devant les tribunaux.

Selon l'actuel article 31, la Confédération et les cantons ne peuvent déroger à la liberté du commerce et de l'industrie que si la Constitution fédérale ou les régales cantonales le permettent. Cette disposition a été reprise aussi dans le projet de mise à jour, mais à l'alinéa 3 de l'article 85, et non à l'article 23.

La proposition de minorité II ajoute à l'article 23 un alinéa 3 qui prévoit que: «Les atteintes à la liberté économique re-

quière une base constitutionnelle.» La commission ne l'a pas adoptée, considérant inutile de répéter l'alinéa 3 de l'article 85 à l'article 23, et obéissant à la cohérence qui consiste à refuser de prévoir, directement dans des articles fixant des droits fondamentaux, des règles relatives à leur limitation.

Je vous rappelle qu'il y a un peu moins de deux heures, vous avez rejeté pour la même raison la proposition de la minorité Jutzet de prévoir des limitations à la liberté de la science (art. 17). Lors du vote en commission, le projet du Conseil fédéral l'a emporté par 22 voix contre 7 et avec 4 abstentions. Il est important de rappeler la signification de la règle prévue par l'article 85 alinéa 3 – que quelques-uns parmi vous n'ont peut-être pas encore lu. Tout comme dans l'article 31 alinéa 2 de la constitution en vigueur, cette règle interdit à l'Etat de prendre une quelconque mesure susceptible d'empêcher la libre concurrence afin d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé. Par contre, les mesures de protection de la vie, de la santé et d'autres biens dits «policiers» – en ce cas particulier les bonnes moeurs publiques, la bonne foi dans les affaires, etc. – sont fondamentalement admises. Sont également acceptées les mesures de politique sociale, de même que d'autres dispositions ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques – en particulier les décisions concernant l'aménagement du territoire, la politique énergétique, la politique environnementale, et la politique linguistique.

La proposition formulée à l'article 23 par la minorité I (Gysin Remo) est très différente dans son contenu soit de la règle prévue par l'article 31 de la constitution en vigueur, soit du projet du Conseil fédéral. M. Gysin voudrait que la libre initiative – concept qui ne recouvre pas celui de la liberté économique – soit subordonnée au bien-être général, et ne puisse pas être exercée au détriment de la société, de la liberté et de la dignité de l'être humain. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va bien au-delà de la mise à jour, qui introduirait des termes et des définitions très imprécis, que la commission, pour ces raisons, n'a pas voulu accepter.

Il faut enfin rappeler que l'alinéa 2 illustre les trois principales composantes de la liberté économique, soit «le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice».

Gross Jost (S, TG), Berichterstatte: Ich werde mich im allgemeinen Teil kurz fassen – hier hat Herr Pelli das Notwendige gesagt – und vor allem auf die jetzt geäußerten Voten zugunsten der Minderheitsanträge etwas näher eingehen.

Es ist wichtig zu wiederholen, was die bundesrätliche Systematik ist. Artikel 23 und 24 bilden die entscheidenden Grundlagen der Wirtschaftsverfassung. In diesem Zusammenhang legt der Bundesrat mit Recht grösstes Gewicht auf die Unterscheidung zwischen dem grundrechtlichen Teil, dem institutionellen Teil und dem kompetenziellen Teil. Das ist die Aufgabenzuweisung an den Bund in Bereichen der Wirtschaftspolitik. Es ist darauf hinzuweisen, Frau Vallender, dass Artikel 85 nicht nur die institutionelle Bedeutung der Wirtschaftsfreiheit umschreibt, sondern auch am Beginn des Aufgabenteils steht. Deshalb ist der Verfassungsvorbehalt in diesem Bereich, Herr Bühler, absolut richtig.

Der bundesrätliche Entwurf beschränkt sich auf die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit mit den Schutzbereichen der Berufswahlfreiheit, der Zugangs- und Ausübungsfreiheit. Eine Minderheit rügt nun, die bundesrätliche Fassung bedeute mit ihrem Verzicht auf die Einräumung kantonaler Ermächtigung der Beschränkung des Grundrechtes – wie sie bis jetzt in Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung zu finden war – einen eigentlichen Systemwechsel, der das Konzept der Nachführung sprengt. Der Antrag der Minderheit II (Vallender) will deshalb in einem zusätzlichen Absatz 3 sichergestellt haben, dass Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, namentlich Eingriffe aus wirtschaftspolitischen Motiven sowie Förderungsmassnahmen aus gleichen Gründen oder mit gleichen Wirkungen, einer besonderen Grundlage in der Bundesverfassung bedürfen. Die Kommission hält dem-

gegenüber mit einem klaren Votum von 22 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen am Entwurf des Bundesrates fest. Der Verfassungsvorbehalt im Sinne des bundesrätlichen Konzeptes findet sich bei den wirtschaftspolitischen Kompetenzbestimmungen, eben in Artikel 85 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes. In der ständerätlichen Fassung findet sich im übrigen folgende Verdeutlichung: «Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten»

Ich darf in diesem Zusammenhang für die bundesrätliche Fassung einen ausgewiesenen Experten der Verwaltung, Herrn Biaggini, zitieren, der das kürzlich in der «NZZ» noch einmal völlig zu Recht auf den Punkt gebracht hat: «Die geforderte Verankerung des Verfassungsvorbehaltes für Abweichungen auch in Artikel 23 führt zu einer unnötigen Verdoppelung und ist zudem bei nicht deckungsgleicher Formulierung Quelle für neue Rechtsunsicherheiten.»

Hier möchte ich Frau Vallender zu bedenken geben, dass durch die Verdoppelung, die sie in Artikel 23 einführt, eine Rechtsunsicherheit entsteht. Das bundesrätliche Konzept ist bis auf den letzten Buchstaben Nachführung. Herr Bühler hat wahrscheinlich Artikel 85 Absatz 3 nicht gelesen, wenn er behauptet, dieser Verfassungsvorbehalt sei nicht im Verfassungsentwurf. Artikel 85 Absatz 3 ist keine Verfassungsbestimmung minderen Rechtes, sondern hat den genau gleichen Verfassungsgrad wie Artikel 23. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller zu bestätigen, dass im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde selbstverständlich die Verletzung des Verfassungsvorbehaltes auch gerügt werden kann, wenn dieser Verfassungsvorbehalt in Artikel 85 Absatz 3 des Entwurfes geregelt ist. Das gleiche gilt, wenn die Normenkontrolle im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze auf Bundesebene eingeführt wird. Es gibt keinen Abbau des Rechtsschutzes, und all jene, die das Gegenteil behaupten, behaupten etwas wider besseres Wissen. Herr Bundesrat Koller, es ist absolut wichtig, hier zu bekräftigen, dass Artikel 85 Absatz 3 genügt und dass das Fehlen des Verfassungsvorbehaltes in Artikel 23 für wirtschaftspolitische Aufgaben des Bundes am Rechtsschutz des einzelnen nichts ändert.

Frau Sandoz hat absolut recht, wenn sie sagt, es liege ein Missverständnis vor. Artikel 32 erlaubt es, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, soweit sie polizeilicher oder sozialpolitischer Natur sind, zu überprüfen. Nur wenn wirtschaftspolitische Kompetenzen des Bundes zur Diskussion stehen, wird auf den Verfassungsvorbehalt von Artikel 85 Absatz 3 zurückgegriffen. Es bedarf keiner Verstärkung dieses verfassungsrechtlichen Schutzes, weil dieser verfassungsrechtliche Schutz, exakt wie ihn der Bundesrat vorschlägt, der jetzigen Nachführung und gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Ein letztes Wort: Der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) möchte eine grundsätzliche Neufassung mit einer Gewährleistung der privatwirtschaftlichen Initiative, einer Aufzählung der Schutzbereiche und einer Bindung an das Gemeinwohl. Die Kommissionsmehrheit hat dies mit 20 zu 12 (Abs. 1) bzw. 19 zu 2 (Abs. 3) Stimmen als unnötig erachtet, weil es schon Ausdruck der bundesgerichtlichen Praxis und der allgemeinen Schranken ist, wie sie für alle Grundrechte gelten. Ich verweise auf Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Handels- und Gewerbefreiheit oder, wie wir jetzt richtiger sagen, die Wirtschaftsfreiheit, hat bekanntlich drei Dimensionen: eine grundrechtliche, eine institutionelle und eine kompetenzielle. Hier in Artikel 23 geht es vor allem um die grundrechtliche Dimension. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit kann – wie andere Grundrechte – unter bestimmten Voraussetzungen, die in Artikel 32 generell umschrieben sind, eingeschränkt werden. Einschränkungen können dabei im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen vom Bund, von den Kantonen oder von den Gemeinden vorgenommen werden.

Die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit ist demgegenüber vor allem in Artikel 85 geregelt. Diese Bestim-

Proposition subsidiaire Rennwald

(au cas où la proposition Rechsteiner Paul serait rejetée)

Al. 3

Le droit de grève est garanti; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.

Jutzet Erwin (S, FR): Wenn wir noch lange weiterberaten, ohne Pause zu machen, dann könnte es vielleicht einigen in den Sinn kommen, hier zu streiken. – Spass beiseite:

1. Das Streikrecht ist ein verfassungsmässiges Recht, das Streikrecht ist ein Grundrecht, das ist klar. Daran lassen wir nicht rütteln, auch nicht durch Anträge, welche die Streichung, die Aushöhlung oder die Relativierung dieses Grundrechtes bezwecken.

2. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist die Niederschreibung des Streikrechtes eine Bedingung sine qua non für unsere Zustimmung zu dieser Revision. Ich sagte das in der Subkommission, ich wiederholte es in der Kommission, und ich sage es heute nochmals: Wenn das Streikrecht nicht als Grundrecht in die Verfassung aufgenommen wird, dann können wir Sozialdemokraten dieser Verfassung nicht zustimmen. Das ist keine Erpressung, das ist eine klare Sprache.

Der Bundesrat anerkennt in der Botschaft implizit selber, dass das Streikrecht ein ungeschriebenes Grundrecht ist. Die herrschende Lehre vertritt diese Meinung schon längst. Das Streikrecht wird namentlich aus Artikel 8 des Uno-Paktes I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgeleitet, aber auch aus Artikel 34ter und Artikel 56 der Bundesverfassung. Der Uno-Pakt wurde von der Schweiz ratifiziert, er ist einzuhalten; pacta sunt servanda, ob es uns passt oder nicht!

Daran ändert auch das Urteil des Zürcher Obergerichtes im sogenannten Fall «Spinnerei Gasser» nichts. In diesem allzu spitzfindigen Urteil sagt das Zürcher Obergericht, dass das Streikrecht, aus dem Uno-Pakt I abgeleitet, keine Direktwirkung entfalte. Ich hoffe, dass die Zürcher Richter auch in diesem Fall – wie schon so oft – vom Bundesgericht korrigiert werden.

Artikel 8 Paragraph 1 Literae a und d des Uno-Paktes sind klar. Es wird nicht von einem anzustrebenden Zustand gesprochen, vielmehr wird unmissverständlich gesagt, das Streikrecht sei zu gewährleisten. Soweit habe ich eigentlich keine Differenz zum Bundesrat.

Die Differenz liegt in der Einschränkung des Streikrechtes durch den Bundesrat. Herr Bundesrat Koller hat heute mehrmals gesagt und wiederholt die Frage gestellt: Weshalb schränken wir ausgerechnet hier ein Grundrecht ein? Dies war z. B. bei Artikel 22 der Fall, wo wir die Sozialpflichtigkeit einführen wollten, bei Artikel 23 oder bei der Wissenschaftsfreiheit in Artikel 17, wo wir eine Verantwortung gegenüber Mitmensch und Umwelt einführen wollten. Der Bundesrat hat immer gefragt, warum wir ausgerechnet hier eine Einschränkung machen. Ich frage Sie jetzt, Herr Bundesrat: Wieso soll ausgerechnet beim Streikrecht eine Einschränkung gemacht werden? Ich bin hier wohl etwas mehr der Orthodoxie der Nachführung verpflichtet als Sie, womit ich Sie noch nicht der Häresie bezichtigen möchte.

Übrigens: Die erste Fassung des Entwurfes des Bundesrates selbst, die Fassung aus dem Jahre 1995, enthielt den Vorschlag, der Ihnen jetzt als Minderheitsantrag vorliegt – ohne die Einschränkungen. Also kann dieser Minderheitsantrag so schlecht nicht sein.

Der bundesrätliche Entwurf ist zu eng, zu restriktiv. Mit dieser Formulierung wäre beispielsweise ein Studentenstreik, ein Frauenstreik vom 14. Juni 1991, ein Solidaritätsstreik oder gar ein Generalstreik verfassungswidrig. Das darf doch nicht sein; solche Streiks müssen als Ultima ratio möglich und legal sein.

Mit der Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung werden wir sicherlich keine Streikwelle auslösen. Aber diese Verankerung wird es uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten erlauben, trotz den verschiedenen Frustrationen ja zur nachgeführten Bundesverfassung zu sagen. Mit der Un-

terstützung der grössten Partei in diesem Lande wird es auch gelingen, diese Verfassung an der Volksabstimmung durchzubringen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Fehr Lisbeth (V, ZH): Ich bitte Sie namens der Minderheit II, dem Ständerat zu folgen und die beiden Absätze 3 und 4 zu streichen. Warum?

1. Das Problem stellt sich schon bei der Frage, ob man das Streik- und Aussperrungsrecht überhaupt als Grundrecht anerkennen soll. Nach Ansicht angesehener Rechtsgelehrter – da muss ich Herrn Jutzet widersprechen – gilt in der Schweiz kein Streikrecht im Sinne eines Individualrechts, sondern der Streik ist Teil des Arbeitskampfes, der auf den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen einwirken soll. Das ist übrigens neu-lich wieder vom Obergericht Zürich bestätigt worden.

2. Streik und Aussperrung sind Druckmittel der Sozialpartner; es sind keine konstruktiven Mittel der Konfliktlösung. Sie bilden die letzte Möglichkeit im Arbeitskampf und sind durch den Staat in seiner Vermittlerrolle zu vermeiden. Ein verfassungsmässiger Schutz dieser Druckmittel wäre deshalb völlig unangebracht.

3. Zum generellen Streikrecht für Beamte: Grundrechte regeln das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Durch Anerkennung des Streik- und Aussperrungsrechts in der Verfassung entstünde ein Rechtsanspruch des einzelnen darauf, dass der Staat den Streik mittels Gesetzen oder anderen staatlichen Handlungen nicht behindern dürfte. Da der Staat auch als Arbeitgeber auftritt, wäre ein generelles Streikverbot für Beamte nicht mehr möglich, denn der Staat wäre auch in seiner Funktion als Arbeitgeber an diese Pflicht gebunden. Das ergäbe ungleiche Spiesse, da sich ein Beamter in seinem Verhältnis zum Staat grundsätzlich auf das Streikrecht berufen könnte, während dies einem «normalen» Arbeitnehmer verwehrt bliebe, da Grundrechte nach herrschender Lehre nur zwischen Staat und Bürger, nicht aber zwischen den Bürgern selbst wirken.

4. Sollte das Streikrecht später auch auf Dritte ausgeweitet werden – in der Rechtslehre bestehen solche Anliegen –, so könnte dadurch auch die Neutralitätspflicht des Staates tangiert werden.

Dieser hat sich in Arbeitskämpfen nämlich neutral zu verhalten. Eine solche Pflicht lässt sich auch aus Artikel 24 Absatz 2 ableiten, denn der Staat kann seine Vermittlerfunktion nur bei absoluter Neutralität wahrnehmen.

5. Die Schweiz gehört unter den Industrienationen zu denjenigen, in welchen Arbeitskämpfe äusserst selten sind. Sie wird im Ausland als Land der Friedensabkommen beneidet; für den Wirtschaftsstandort Schweiz ist dies sehr wichtig.

In den achtziger Jahren gingen pro 1000 Beschäftigte lediglich 1,4 Tage durch Streiks verloren. In der BRD waren es im Vergleich dazu 666 Tage, und in Italien – dem streikfreudigsten Land Europas – kamen auf 1000 Beschäftigte in den vergangenen zehn Jahren gar 1123 verlorene Tage. Aus diesen Zahlen geht deutlich hervor, dass der Streik in der Schweiz keine grosse Tradition hat, da wir unsere Arbeitskonflikte in anderer Form auszutragen pflegen.

Aus der Ablehnung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe folgt konsequenterweise auch die Streichung von Absatz 4. Denn eine gesetzliche Ausnahme des verfassungsmässigen Rechtes macht ja nur Sinn, wenn ein solches überhaupt festgelegt wurde; ansonsten würde man auch die Kompetenz des Gesetzgebers mit dieser Grundsatzfrage überfordern.

Zusammengefasst: Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, welche die Frage des Streiks und der Aussperrung bisher nicht haben regeln müssen. Dafür sollten wir dankbar sein, denn wir haben damit eine Kultur der Sozialpartnerschaft geschaffen, die unserem Demokratieverständnis mehr entspricht als die Streik- und Streikkultur unserer Nachbarländer. Wir sollten gerade heute, wo die Wirtschaft wieder langsam an Boden gewinnt, diesen massgeblichen Konkurrenzvorteil nicht ohne Not opfern.

Ich bitte Sie um Streichung der Absätze 3 und 4.

Schmid Samuel (V, BE): Ob das Streikrecht ein Grundrecht sei oder nicht, ist tatsächlich eine Frage. Allerdings ist es nach meinem Dafürhalten weder vorbehaltlos und zum vornherein als Grundrecht zu deklarieren, wie das der Vertreter der Minderheit I getan hat, noch kann es m. E. schlicht verneint werden, wie das die Vertreterin der Minderheit II getan hat. Die Frage ist – mindestens wenn wir uns auf das Bundesgericht berufen wollen – schlicht noch nicht entschieden. Das Bundesgericht hat im hierzu massgeblichen Entscheid (BGE 111 II 253) ausgeführt, dass offen sei, wie weit der Einsatz von Streik und Aussperrung in der Schweiz verfassungsrechtlichen Schutz genieße; aber immerhin sei klar, dass die Formulierung des Arbeitsgerichtes, d. h. der Vorinstanz, wonach im schweizerischen Arbeitsrecht das Streikrecht, d. h. das Recht auf kollektive Arbeitskämpfmassnahmen, noch keinen Eingang gefunden habe, «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausgefallen sei. Das zur Ausgangslage.

Die Frage ist mithin, ob das Parlament jetzt diese Frage im Rahmen der Nachführung entscheiden will oder nicht. Schliesslich gibt es andere Rahmen, die nicht unbeachtlich sind – Rahmen im internationalen Recht. Der Bundesrat erwähnt sie in der Botschaft: nämlich die Garantie der Koalitionsfreiheit gemäss Artikel 11 der EMRK, Artikel 22 des Uno-Paktes II sowie etwas präziser und detaillierter Artikel 8 des Uno-Paktes I. Schliesslich weist der Bundesrat auch darauf hin, dass Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87, das von der Schweiz 1976 ratifiziert worden ist, die Gewerkschaftsfreiheit garantiere. Damit kann nach unserer Ordnung zusammenfassend gesagt werden, dass Streik und Aussperrung gemäss unserer Rechtsprechung als Arbeitskämpfmassnahmen zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese Grenzen sind:

1. Der Streik muss von einer Arbeitnehmerorganisation getragen, d. h. vereinsrechtlich beschlossen sein. «Wilde» Streiks gibt es nicht; sie sind verboten.
2. Der Streik muss sich auf das Arbeitsverhältnis beziehen; «politische Streiks» sind unrechtmässig.
3. Es muss sich um eine Art *Ultima ratio* handeln; d. h., der Streik darf nicht die allgemeine Pflicht zur Wahrung des Arbeitsfriedens verletzen.

4. Der Streik muss schliesslich verhältnismässig sein. So wird durch gesetzliche Vorschriften der Streik während 45 Tagen eines Einigungs- und Schiedsverfahrens untersagt.

Die Frage ist eigentlich politisch zu beantworten. Wir sind uns alle einig, dass die Sozialpartnerschaft eine ausserordentlich segensreiche Errungenschaft ist. Verträge – auch das entspricht allgemeiner Erfahrung – sind nur gut, wenn jede Seite vom Nutzen der Vereinbarung überzeugt ist. Zum Verständnis, das von Belegschaften und Gewerkschaften für das Primat der Ertragsfähigkeit des Unternehmens erwartet werden muss, wenn wir Erfolg haben wollen, gehört als Gegenstück auch eine im Rahmen dieser erwähnten Schranken gewährte Möglichkeit zum Streik; nur so kann offensichtlichen Missbräuchen entgegengetreten werden.

Die Sozialpartnerschaft steht somit auf zwei Beinen, nämlich auf diesem Grundverständnis für das Primat der Wirtschaftlichkeit und auf der anderen Seite auf dem Bein des Widerspruchsrechtes für den Fall des Missbrauchs. Umstritten ist, ob sich dieses Streikrecht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen, verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Die Lehre geht hier etwas weiter als die bisherige Rechtsprechung.

Werden Absatz 3 und Absatz 4 gestrichen, wie es die Minderheit II möchte, bewegt man sich nach meinem Dafürhalten zweifellos noch auf dem Boden des geltenden Rechtes. Die Unterstellung, man gehe hinter das geltende Recht zurück, ist meines Erachtens falsch. Es ist absolut reine Nachführung, man überlässt die Regelung der Unklarheit aber weiterhin der Praxis, und man nutzt die Chance der jetzigen Verhandlungen nicht.

Folgen Sie dem Antrag der Minderheit III, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht

und kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung! Es wird in der Verfassung bloss mit den beiden Begriffen «Streik» und «Aussperrung» – ohne von selbständigen Rechten zu sprechen – deutlich, dass diese zum geltenden Recht gehören, ohne sie zu qualifizieren. Man verweist also quasi auf die geltende Rechtslage. Zusätzlich – und das ist ein Vorteil des Antrages der Minderheit III – haben wir in Absatz 4 eine ausdrückliche Grenze, nämlich dahingehend, dass das Gesetz bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten kann.

Mir scheint, wenn Sie wirkliche Nachführung machen und hier nicht unnötig die ganze Verfassungsdiskussion belasten wollen, dann folgen Sie der Minderheit III!

Rechsteiner Paul (S, SG): Aus verfahrensrechtlichen Gründen musste ich diesen Antrag als Einzelantrag eingeben. Es handelt sich aber um den Antrag der einstimmigen SP-Fraktion.

Eine Vorbemerkung: Das Streikrecht existiert, egal, was hier bei der Verfassungsreform entschieden wird, egal, wie das Zürcher Obergericht unlängst in Widerspruch zu einem eigenen früheren Entscheid «fehlentschieden» hat, und egal, was hier beispielsweise Frau Fehr Lisbeth und andere erzählen. Als elementares soziales Grundrecht ist dieses kollektive Kampfmittel das notwendige Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht der Arbeitgeber, denen das Kapital und die Produktionsmittel gehören, während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ja nur über ihre Arbeitskraft verfügen.

Der Streik, das Recht auf kollektive Arbeitsniederlegung, ist erst das Kampfmittel, das eine gewisse Parität zur wirtschaftlichen Macht der wirtschaftlich überlegenen Gegenseite herstellt. Damit ist das Streikrecht der notwendige, zwingende Ausfluss des Koalitionsrechtes. Oder umgekehrt gesprochen: Ein Koalitionsrecht wäre in letzter Konsequenz nicht denkbar, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses wichtigsten Kampfmittels beraubt würden.

Die Schweiz hat das Streikrecht als Grundrecht wiederholt anerkannt, durch den Beitritt zum Uno-Menschenrechtspakt und zum einschlägigen Abkommen der Internationalen Arbeiterorganisation. Der Grundrechtskatalog in der Verfassung wäre bedenklich lückenhaft, wenn jetzt dieses Streikrecht nicht auch in der Verfassung verankert würde.

Was der Bundesrat nun zum Streikrecht vorschlägt, weist allerdings gravierende Konstruktionsfehler auf. Der bundesrätliche Entwurf und noch viel stärker die Botschaft versuchen, das Streikrecht nach dem Muster eines Teils der bundesdeutschen Doktrin, die jetzt über Deutschschweizer Arbeitsrechtler auch in die Schweiz importiert worden ist, so einzuschränken und zu verrechtlichen, dass der Streik in Zukunft weniger ein Kampfmittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wäre als vielmehr ein Kampffeld – oder auch ein «Verdienstfeld» – für Juristen und Gerichte. Auf solch doktrinaire und deutschrechtliche Auffassungen oder Fussangeln durch diese Verrechtlichung und auf solche Rechtsstreite sollten wir aber verzichten.

Auf das, was nur in der Botschaft vertreten wird, z. B. zum sogenannten wilden Streik, dann aber nicht Bestandteil des Verfassungstextes selber geworden ist, oder auf die sogenannten Durchsetzungstreitigkeiten gehe ich nicht weiter ein, da diese teilweise sehr unhaltbaren Auffassungen keine Rechtswirkung erlangen. Wenn aber diese in der Botschaft enthaltenen Ideen Realität würden, wäre ein bedeutender Teil der Streiks, die in der Schweiz in den letzten Jahren real stattgefunden haben – teilweise sehr erfolgreiche Streiks, Proteststreiks beispielsweise gegen unhaltbare Zustände –, einfach illegal gewesen, und das ist absurd.

Nötig ist es dagegen, zu den beiden im Verfassungstext vorgeschlagenen Schranken Bemerkungen zu machen:

1. Zur Aufnahme des Rechtes auf Aussperrung, wie es der Bundesrat vorschlägt: Es kann einen wunder nehmen, war auf diese Idee gekommen ist, wenn nicht eben diese paar Deutschschweizer Arbeitsrechtler. Sicher entspricht es nicht der heutigen Praxis.

Das Gegenstück zum Streik auf seiten der Arbeitgeber ist ja nicht die Aussperrung, sondern die wirtschaftliche Macht,

das Kapital, die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Es ist mir nicht bekannt, dass schon jemand die Idee vertreten hätte, dem Postulat der Aussperrung gewissermassen Grundrechtscharakter zu verleihen. Sämtliche internationalen Konventionen beispielsweise gewährleisten nur das Streikrecht, aber nicht ein Recht auf Aussperrung. In gewissen Ländern, auch europäischen Staaten, wird die Aussperrung gar als unzulässig betrachtet. In der Schweiz hat sie nie eine Rolle gespielt. Sie gehört jedenfalls nicht in die neue Verfassung.

2. Man will mit der expliziten Erwähnung der Arbeitsbeziehungen – so sagt es wenigstens die Botschaft – sogenannte politische Streiks ausschliessen, die auf das Verhalten von Behörden Bezug nehmen. Aber auch das ist eine neue Einschränkung. Beispielsweise sind nach der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation, welche auch die Schweiz unterschrieben hat, Proteststreiks der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit unhaltbaren Zuständen in Wirtschaft und Sozialpolitik durchaus zulässig. Nehmen wir doch das Beispiel des überaus erfolgreichen Frauenstreiks von 1991, der in der Öffentlichkeit breite Sympathie genoss. Er wäre nach dieser Auffassung ein sogenannter illegaler, ein sogenannter politischer Streik gewesen.

Für den Antrag der SP-Fraktion, in der Verfassung einfach das Streikrecht zu gewährleisten, ohne neue, juristische Fussangeln einzubauen, spricht – wie das Herr Jutzet richtig ausgeführt hat – aber vor allem der Nachführungsauftrag der Verfassung selber. Herr Bundesrat Koller: Wenn Sie den Nachführungsauftrag ernst nehmen, kann jetzt nicht davon die Rede sein, neue Schranken aufzurichten, die es heute in der Praxis noch nicht gibt – die zwar von einem Teil der Lehre postuliert werden, aber in der Praxis nicht existieren.

Noch ein Wort an diejenigen – wie der Arbeitgeberverband beispielsweise –, die glauben, Streiks in Zukunft dadurch verhindern zu können, dass das Streikrecht nicht in die Verfassung aufgenommen wird. Das ist nicht nur naiv, sondern auch ein Trugschluss. Streiks kann man nicht mit solchen Manövern verhindern, sondern mit anständigen Arbeitsbedingungen und Gesamtarbeits- und Arbeitsverträgen, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessen am Produktivitätsfortschritt beteiligen – nicht dadurch, dass die Löhne bei steigenden Profiten und Börsengewinnen immer mehr gedrückt werden. An der Qualität der Arbeitsbeziehungen wird sich entscheiden, welche Rolle das Kampfmittel des Streiks in der Praxis in Zukunft spielen wird, und nicht an dieser Regelung in der Verfassung.

Obwohl vergessen und verdrängt, feiern wir 1998 nicht nur 150 Jahre Bundesstaat, sondern im November dieses Jahres auch das 80jährige Jubiläum des Generalstreiks. Der Generalstreik war, wie Willy Gautschi es formuliert hat, das wichtigste politische und soziale Ereignis seit dem Bestehen des Bundesstaates. Die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung wäre eine Ermahnung, dass sich die Zustände, welche zum Einsatz dieses Kampf- und Protestmittels geführt haben, nicht wiederholen dürfen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Nous sommes d'avis que le droit de grève doit être inscrit dans la constitution, et cela à l'occasion de la réforme que nous examinons. Le récent jugement du Tribunal cantonal de Zurich, qui conteste l'existence du droit de grève en Suisse, vient encore confirmer ce point de vue. Cette interprétation zurichoise est totalement erronée et donne raison à un employeur, M. Gasser, qui symbolise le courant patronal le plus brutal de ce pays.

Mais le jugement zurichois montre surtout que le droit de grève paraît toujours être une question d'interprétation. Or, cette insécurité doit disparaître, car le droit de grève constitue un droit fondamental, l'ultime – je dis bien l'«ultime» – instrument au service des travailleurs lorsque tous les autres moyens de résoudre un conflit ont été épuisés. J'observe d'ailleurs qu'un dialogue sérieux et des conventions collectives de travail de qualité sont le meilleur rempart à l'utilisation des mesures de lutte, mais que, malheureusement, tous les employeurs de ce pays ne sont pas disposés, et de loin, à conclure des conventions collectives de qualité.

Ce raisonnement n'a manifestement pas été compris par le Conseil des Etats qui a purement et simplement biffé le droit de grève. De mon point de vue, cette attitude est irresponsable, mais nous avons heureusement, aujourd'hui, l'occasion de corriger le tir.

Dans son projet, le Conseil fédéral a certes inclus le droit de grève, mais ce projet n'est pas satisfaisant pour trois raisons au moins:

1. D'abord, il place le lock-out sur le même pied que le droit de grève. Or, cette mesure de rétorsion patronale ne saurait être assimilée à un droit fondamental.

2. Le droit de grève ne serait garanti que dans le cadre des relations de travail. Cela signifie-t-il par exemple qu'en cas de licenciements dans une entreprise, les collègues d'une autre usine du même groupe économique ne pourraient pas déclencher une grève de solidarité? Dans cette hypothèse, le droit de grève n'aurait guère d'effet concret.

3. Enfin, vu ce qui précède, ce projet interdit toute forme de grève politique. Or, cette notion de grève politique est très floue. De plus, qui aurait le pouvoir de décréter qu'une grève est politique ou non? Certainement pas les travailleurs concernés. Par ailleurs, une telle disposition aurait pu rendre illégale la grève des femmes de 1991.

Tous ces éléments montrent que nous devons revoir la copie du Conseil fédéral, à défaut de quoi le droit de grève n'aura qu'une valeur esthétique. La solution la plus simple consisterait à reprendre la proposition Rechsteiner Paul, à savoir: «Le droit de grève est garanti», ou celle de votre serviteur qui suggère de reprendre l'article 20 lettre g de la Constitution du canton du Jura: «... l'Etat: g. reconnaît le droit de grève; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.»

Avec cette adjonction, il s'agirait de définir les services publics, par exemple les hôpitaux ou les sapeurs pompiers, où il conviendrait de réglementer l'application du droit de grève. Je précise au passage que cette disposition est en vigueur dans le Jura depuis vingt ans maintenant et qu'en fait, il n'y a eu dans la fonction publique – car cela ne s'applique qu'à la fonction publique – qu'un seul arrêt de travail de trois ou quatre heures en l'espace de vingt ans, ce qui montre que la reconnaissance d'un droit n'entraîne pas une escalade.

Le choix entre ces deux variantes est secondaire. Ce qui importe avant tout, c'est que le droit de grève qui sera inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale permette effectivement aux travailleurs de faire valoir leurs droits lorsqu'ils ont utilisé tous les autres moyens susceptibles de résoudre un conflit.

J'observe enfin, et ce sera ma conclusion, que la percée opérée en matière de conventions collectives de travail après la Seconde Guerre mondiale l'a été à la suite de conflits sociaux et que les pays voisins connaissent ce droit, sous une forme ou sous une autre. En France par exemple, le droit de grève existe depuis 1864 et n'a disparu que sous le régime de Vichy. J'ose espérer que, dans cette salle, il n'y a plus d'admirateurs du maréchal Pétain!

Gysin Remo (S, BS): Frieden, auch sozialer Frieden, hat viel mit Ausgewogenheit und Gleichgewicht zu tun. Lassen Sie mich Artikel 24 und das Streikrecht unter diesem Blickwinkel betrachten:

Niemand wird wohl behaupten, dass im Arbeitsalltag die Stellung betreffend Macht und Abhängigkeit eines Arbeitgebers einerseits und einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers andererseits auch nur annähernd gleich sind. Dieses Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberseite drückt sich in unserer Verfassung mehrfach aus und ist soeben, vor ein paar Minuten, mit unseren Beschlüssen zum Eigentum und zur Wirtschaftsfreiheit – sie sollen nun ohne verankerte soziale Verantwortung niedergeschrieben werden – noch unterstrichen worden.

Wir haben in der Verfassung einerseits eine unbeschränkte Wirtschaftsfreiheit und andererseits sehr beschränkte Rechte der Arbeitnehmerschaft. Ein minimales Gleichgewicht beinhaltet eine annähernd gerechte Verteilung der Reaktionsmöglichkeiten im Konfliktfall. Sonst wird die Arbeit-

nehmerseite noch stärker abhängig, noch beherrschbarer und noch ausbeutbarer. Vergleichen Sie die Mittel eines Unternehmens mit den Mitteln auf der Arbeitnehmerseite im Konfliktfall, so sehen Sie, dass völlig ungleiche Verhältnisse herrschen. So gibt es auf der Arbeitgeberseite einerseits die Möglichkeiten zu befördern, nicht zu befördern oder aufs Abstellgleise zu schieben, die Anstellungsbedingungen einfrieren zu lassen oder zu verschlechtern, die Arbeitnehmer mit Bildungsurlaub und anderen Mitteln zu fördern oder sie zu entlassen.

Welche Rechte stehen der Arbeitnehmerseite zu?

Angesichts dieser sehr einseitigen Situation gehört die Aussperrung sicherlich nicht auf die gleiche Ebene wie der Streik. Wenn ich trotzdem diesen Antrag der Minderheit I unterschrieben habe, dann ist das als äusserster Kompromiss zu verstehen. Die SP-Fraktion steht voll und ganz hinter dem Antrag Rechsteiner Paul, der das nicht vorsieht. Wir beharren darauf, dass das Streikrecht, wie wir es heute besitzen, festgeschrieben wird, nicht mehr und nicht weniger. Oder wollen Sie immer dann, wenn es die Arbeitnehmerseite betrifft, die Verfassung nicht einmal nachschreiben?

Wir haben heute ein Streikrecht, das Solidarität zum Ausdruck bringt und zur Sicherung des politischen Friedens beiträgt. Wir lassen uns keinen Teil dieses Streikrechtes nehmen. Die Freiheit der Arbeitnehmerseite zu streiken, ist unabdingbar und wird immer eine Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bleiben. Wir werden uns, wie immer Sie jetzt auch entscheiden, im Notfall – auch zukünftig, wenn es angemessen ist – die Freiheit nehmen, wie beim Frauenstreik 1991 Solidarität auszudrücken. Bei wachsender Armut und Arbeitslosigkeit, bei einer Verschärfung der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und gleichzeitigem Sozialabbau sind als letztes gewaltloses Friedensmittel auch politische Streiks berechtigt. Nicht nur in Südamerika und in Albanien, auch in der Schweiz könnte es Grenzen sozialer Not geben. Oder weiss jemand, wie die Schweiz in zwanzig Jahren aussehen wird?

Ich bitte Sie, Streik und Streikrecht als Grundrecht und als Mittel, den Arbeitsfrieden zu bewahren, als Teil der Koalitionsfreiheit zu verstehen und aufzunehmen, so wie es in Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87 vom 9. Juli 1948 mit der Garantie der gewerkschaftlichen Vereinsfreiheit umschrieben ist.

Die SP-Fraktion bittet Sie, den Antrag Rechsteiner Paul zu unterstützen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die Botschaft begründet die Notwendigkeit der Verankerung eines Streik- und Aussperrungsrechtes mit dem Hinweis, dass diese Festschreibung dem Konzept der Nachführung entspreche, weil es die gelebte Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck bringe. Umgekehrt hat das Obergericht des Kantons Zürich – das ist bisher nahezu in jedem Votum angesprochen worden – vor nicht allzulanger Zeit entschieden, dass es kein Streikrecht gebe. Nun ist das Obergericht des Kantons Zürich – da gebe ich den Votanten von links recht – weder die letzte noch eine unfehlbare Instanz. Vielleicht müsste man allerdings beifügen, dass auch die Autoren der Botschaft das Unfehlbarkeitsprinzip nicht für sich in Anspruch nehmen können.

Statt nun aber zu «rateburgern», welche der vertretenen Lehrmeinungen wohl eher die richtige sei – wobei man in aller Regel dann doch nach eigenem Gusto bzw. nach eigener Überzeugung entscheidet –, scheint mir eine sehr simple Schlussfolgerung die nächstliegende zu sein: Die Frage des Streikrechtes ist kontrovers und fällt damit für eine Regelung im Rahmen der Nachführung aus.

Dieser lapidare Befund wird auch durch das Ergebnis der Vernehmlassung gestützt. Alle bürgerlichen Parteien – die FDP, die SVP, die CVP und die Liberale Partei – haben sich gegen die Verankerung eines Streikrechtes gewandt. Nachdem also weder der Fall vorliegt, dass ein unbestrittenes, bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht neu formuliert festgehalten werden soll, noch der Fall einer rechtspolitischen Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und die Vorlage nicht belastet, kann die Devise wohl nur heissen: Hände

weg davon! Für eine Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung steht das demokratische Mittel der Volksinitiative zur Verfügung, nicht aber der Weg über die Nachführung.

Diese Haltung bedeutet nicht, dass der Streik pönalisiert werden soll. Im Gegenteil: Unsere freiheitliche schweizerische Wirtschaftsordnung schliesst eine staatliche Zwangsschlichtung bei Arbeitskonflikten aus. So werden Streik und Aussperrungen immer das letzte Mittel bleiben, um einen Arbeitskonflikt zu entscheiden. Sie sind – von niemandem bestritten – Bestandteil unserer Rechtsordnung. Aber unsere Kultur der Sozialpartnerschaft, die durch ein 60 Jahre altes Friedensabkommen symbolisiert ist, die uns im internationalen Wettbewerb wesentliche Vorteile gebracht hat und die auch im Innern sowohl der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite Nutzen bringt, lässt es naheliegend erscheinen, den Streik weiterhin als das zu sehen, was er ist: eine Ausnahme, die keiner Verankerung in der Verfassung bedarf, auf keinen Fall aber in Form eines Grundrechtes.

Als Quintessenz ergibt sich für die FDP-Fraktion, dass ein beachtlicher Teil der Fraktion im Sinne der Bereitschaft zum weitestgehenden Kompromiss der Minderheit III (Schmid Samuel) zustimmt, welche das Mittel des Streiks als Faktum, aber nicht als Individualrecht anerkennt und die Leitplanken festlegt, innerhalb welcher dieses Mittel angewendet werden darf. Die Mehrheit der FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen aber, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) auf Streichung zuzustimmen und sich damit dem Ständerat anzuschliessen.

Keller Rudolf (D, BL): Bisher hat unser Land in manchen Bereichen stark davon profitiert, dass politische und soziale Stabilität herrscht. Weitgehender Arbeitsfrieden, fleissige und einsatzfreudige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Wille, Lohn- und Arbeitsbedingungen auf partnerschaftlichem Weg zu bestimmen, sind Garanten unserer Volkswirtschaft, die trotz einer rezessiven Phase insgesamt immer noch relativ gut funktioniert.

Die Tatsache, dass es momentan leider zu viele Arbeitslose gibt, ist nun aber kein Grund dafür und darf uns nicht dazu verleiten, gleich auch noch das Streikrecht in der Bundesverfassung zu verankern, wie das der Bundesrat, die Linksparteien und einige weiche bürgerliche Politikerinnen und Politiker wollen. Es genügt vollauf, das Streik- und das Aussperrungsrecht – falls wirklich notwendig – auf gesetzlicher Ebene festzulegen.

Ein Recht auf Streik scheint der demokratischen Fraktion das falsche Signal zu sein. Für uns ist insbesondere ein Streikrecht für den öffentlichen Dienst unvorstellbar. Selbst das Bundesgericht hat jüngst festgestellt, dass ein Streik wichtige Bereiche des öffentlichen Lebens nicht lahmlegen dürfe. Es dachte dabei wohl weniger an die Beamtinnen und Beamten der Steuerverwaltungen als vielmehr an die Polizei, an das staatliche Spitalwesen, an die Feuerbekämpfung usw. Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist skeptisch und hat aus diesem Grund seinerzeit auch die Europäische Sozialcharta abgelehnt, die das Streikrecht ebenfalls vorsieht.

Auch wenn das Streikrecht heute nur mit gewissen Vorbehalten in dieser neuen Verfassung verankert würde, müsste realistischere Weise über kurz oder lang damit gerechnet werden, dass in einem nächsten Schritt die totale Streikfreiheit für alle beschlossen würde. So beginnt es, und morgen geht es dann einen Schritt weiter. Seien Sie sich dessen bewusst! Vor allem auch die Mitglieder der CVP-Fraktion sollten sich dies hinter die Ohren schreiben!

Die Vernehmlassung zum Streikrecht hat eine sehr weitgehende und verbreitete Abneigung aufgezeigt. Streik ist im übrigen nicht die typisch schweizerische Art, Konflikte zu lösen. Wir sind es gewohnt, miteinander zu reden, Kompromisse zu schliessen und aufeinander zuzugehen. Nicht alles, was in anderen Ländern gemacht wird, ist auch wirklich gut, gescheit und bringt Vorteile. Die demokratische Fraktion hat das Gefühl, dass sich der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit zu stark an ausländischen Modellen orientiert haben. Wohin das führt, sieht man an den unschönen Streikfol-

gen in diesen Ländern, an den mit Streik verbundenen grossen wirtschaftlichen Rückschlägen.

Wollen Sie wirklich, dass eines Tages auch bei uns wegen Streiks die Bahn nicht mehr fährt oder dass die Autobahn gesperrt ist oder dass sich die Abfallberge türmen? Ist das wirklich die längerfristige Perspektive? Ich meine: nein! So etwas kann keine Perspektive für einen demokratischen Rechtsstaat sein, wie unser Land nun einmal einer ist.

In der Schweiz ist die Zeit des Klassenkampfes vorbei. Wir wehren uns dagegen, dass der Bundesrat unter dem Druck von für unser Land teilweise eben auch schädlichen internationalen Arbeitsabkommen, die er unterzeichnet hat, das Beamtenstreikrecht durch eine «differenzierte Regelung» ändern will. «Differenzierte Regelung» bedeutet im bundesrätlichen Sprachgebrauch längerfristig wohl nur eine Ausweitung dieses Streikrechtes, und dazu braucht der Bundesrat eben diese neue Verfassungsnorm.

Das erweiterte Streikrecht brächte nur neuen Unfrieden ins Land; deshalb stimmt die demokratische Fraktion grundsätzlich dagegen. Wir dachten immer, dass wir in unserem Land eine bürgerliche Regierung mit einem mehrheitlich bürgerlichen Parlament hätten. Das macht hier aber ganz und gar nicht den Anschein. Da ist es schon fast ein Wunder, dass mindestens wilde Streiks auch künftig verboten sein sollen.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Nichterwähnung des Streikrechtes wäre nach der Annahme des Antrages Baumberger bei Artikel 22 der zweite Sargnagel, den Sie der nachgeführten Verfassung verpassen würden. Ich bitte Sie, davon abzuweichen. Es ist weitgehend unbestritten, dass dieses Recht gelebter Verfassungswirklichkeit entspricht. Es ist Ausfluss der Vereinigungsfreiheit gemäss Artikel 56 der geltenden Bundesverfassung. Die Lehre ist sich weitgehend einig, dass die Arbeitskampffreiheit Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung ist, Herr Keller, und nicht Ausdruck einer undemokratischen Gesinnung.

Jene, die das Urteil des Zürcher Obergerichtes nun als Rettungsanker sehen, werden sehr bald erkennen müssen, dass dieser Anker auf sehr schlechtem Grund sitzt. Ich bin angesichts der bisherigen Erwägungen des Bundesgerichtes zu Beamtenstreiks restlos überzeugt davon, dass das Bundesgericht das Zürcher Obergericht in diesem Falle, wo es nicht um eine Beamtung geht, in die Schranken weisen wird.

Dazu hat das Bundesgericht allen Anlass, denn mit der Ratifikation der Uno-Pakte I und II haben wir das Streikrecht auch formell in unsere Rechtsordnung eingeführt. Aber auch ohne die Annahme dieser beiden Uno-Pakte ist das Streikrecht implizit in unserer Rechtsordnung enthalten. In Artikel 34ter der geltenden Verfassung haben wir die Verankerung des kollektiven Arbeitsrechts. Ein kollektives Arbeitsrecht macht aber ohne ein Streikrecht keinen Sinn. Oder anders gesagt: Wie kann man auf der einen Seite die Vertragsfreiheit hochhalten und auf der anderen Seite einem Arbeitnehmer, der die Vertrags- und Arbeitsbedingungen, die ihm sein Arbeitgeber diktiert, nicht akzeptiert, die Möglichkeit nehmen, den Vertrag und damit die Arbeit zu verweigern?

Die Anträge Rechsteiner Paul und der Minderheit I verfolgen aus unserer Sicht die Grundsätze der Nachführung am besten. Der Antrag Rechsteiner Paul will das Streikrecht ohne Wenn und Aber in die Verfassung aufnehmen, aber selbstverständlich unter dem Vorbehalt von Artikel 32. Sie können im Rahmen der dort genannten Kriterien das Freiheitsrecht jederzeit wieder einschränken. Es braucht deshalb die Absätze 3 und 4 der bundesrätlichen Fassung nicht als Schranke. Wie für die übrigen Freiheitsrechte muss auch für das Streikrecht das gleiche gelten: Es hat sich im Rahmen der öffentlichen Ordnung zu halten, und es hat sich gegenüber den Rechten anderer unterzuordnen. All das wird in Artikel 32 geregelt, weitere Einschränkungen sind überflüssig.

Die Minderheit III will den Terminus «Recht auf Streik» eliminieren. Aus meiner Sicht ist das inhaltlich dasselbe wie das, was die bundesrätliche Fassung will. Auch wenn man formell nicht von einem Recht spricht, handelt es sich natürlich um ein solches, wenn man gleichzeitig den Streik als grundsätzlich zulässig betrachtet.

Ich bitte Sie, aus all diesen Gründen auf die Provokation des Ständerates zu verzichten. Wenn man die Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit hochhält, wie sie Herr Fritschi beschworen hat, dann muss man auch akzeptieren, dass zu dieser Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit auch die Freiheit gehört, eine Arbeit verweigern zu können, wenn der stärkere Part Arbeitsbedingungen diktiert, die nicht akzeptabel erscheinen.

Ich bitte Sie, aus diesen Gründen dem Antrag Rechsteiner Paul zu folgen oder allenfalls der Minderheit I (Jutzet) die Zustimmung zu geben.

Fischer-Hägglings Theo (V, AG): Die SVP-Fraktion lehnt die Verankerung des Streikrechtes als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Verfassung ab. Sie stimmt grossmehrheitlich dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) und damit dem Ständerat zu.

Es überrascht, dass der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission es überhaupt wagen, unter dem Titel «Nachführung des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes» die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog vorzuschlagen. Es handelt sich nämlich bei näherer Betrachtung weder um das eine noch um das andere. Die geltende Verfassung enthält keine entsprechende Bestimmung, und man kann auch nicht von einem ungeschriebenen Verfassungsrecht sprechen.

Das Bundesgericht hat – wir haben das ja bereits mehrmals gehört – die Frage offengelassen, ob in der Schweiz das Streikrecht als Grundrecht zu betrachten ist. Auch in der EMRK ist der Streik nicht als Grundrecht verankert. Selbst die immer wieder zitierten Uno-Sozialpakte I und II gewährleisten das Streikrecht nur insofern, als dieses mit der innerstaatlichen Ordnung übereinstimmt. Die innerstaatliche Ordnung darf kein generelles Streikverbot aufstellen, was in der Schweiz ja nicht der Fall ist. Sie kann ein Streikverbot für bestimmte Kreise einführen.

Eine direkte Anwendbarkeit dieser internationalen Norm ist nicht gegeben, und darum ist die Aufnahme in die Verfassung unter dem Gesichtspunkt der Verbindlichkeit von internationalem Recht nicht zwingend. Es stimmt nicht, was Herr Rechsteiner Paul ausgeführt hat, dass die Schweiz mit der Annahme dieser Verträge das Streikrecht als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Rechtsordnung anerkannt habe.

Da auch in der Rechtslehre umstritten ist, ob das Streikrecht ein Grundrecht darstellt, wäre eine bewusste Nichtaufnahme eine klare Aussage des Verfassungsgebers zuhanden der Gerichte, dass in der Schweiz das Streikrecht nicht als verfassungsrechtliches Grundrecht anerkannt ist. Eine klare Aussage des Verfassungsgebers ist notwendig, weil dadurch eine wichtige offene Frage beantwortet wird. Dies hätte seinen Niederschlag in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung zur Folge.

Diese Aussage hätte aber auch ausserhalb des Verfassungsrechtes nach innen und nach aussen positive Auswirkungen. Nach aussen würde der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt, weil dadurch zum Ausdruck käme, dass der Streik in der Schweiz weiterhin eine Ausnahme ist und Arbeitsauseinandersetzungen wenn immer möglich auf dem Verhandlungsweg zwischen den Sozialpartnern geregelt werden.

Eine Aufnahme in die Verfassung würde innenpolitisch dazu führen, dass der Druck auf den Gesetzgeber wachsen würde, den Streik in den Gesetzen detailliert zu regeln. Dieser Druck würde zu einer permanenten politischen Auseinandersetzung führen. Letztlich würde damit eine Entwicklung eingeleitet, die den Streik auch in der Schweiz zu einem allgemein anerkannten Kampfmittel in Arbeitskonflikten machen würde. Die Streikbereitschaft würde erhöht. Zudem ist fraglich, ob ein generelles Streikverbot für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst noch aufrechterhalten werden könnte.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) zuzustimmen. Die bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen möchte ich dazu einladen, hier politisch zu entscheiden und sich nicht von rechtlichen Spitzfindigkeiten leiten zu lassen.

Die bürgerliche Wählerschaft erwartet hier eine klare Haltung.

Durrer Adalbert (C, OW): Die Diskussion zeigt es: Innerhalb von Artikel 24 über die Koalitionsfreiheit bildet das Streikrecht einen äusserst sensiblen Bereich, insbesondere die Frage, ob es sich um ein Grundrecht handelt oder nicht. Zum einen ist das Streikrecht in rechtlicher Hinsicht mehrheitlich anerkannt; die Frage ist letztlich aber nicht in verlässlicher Weise entschieden. Zum anderen ist das kollektive Arbeitsrecht in unserem Land gesellschaftlich und politisch von grosser Bedeutung.

Wir haben es gehört: Auf der einen Seite bejaht der Bundesrat in Artikel 24 Absatz 3 die bisher offene Frage nach der Gewährleistung des Streikrechtes und des korrespondierenden Aussperrungsrechtes auf Seiten der Unternehmen; beide sind allerdings an Bedingungen geknüpft. Auf der anderen Seite – Herr Fritschi hat es schon angetönt – haben die FDP, die SVP, die Liberalen und auch die CVP damals in der Vernehmlassung die Streichung des Streikrechtes verlangt. Das ist nun auch im Ständerat geschehen.

Wir haben also die schwierige Aufgabe zu lösen, einen befriedigenden Ausweg aus dem Dilemma zu finden, dass die Rechtslage bezüglich des Streikrechtes nicht abschliessend geklärt ist, zumal sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf Fälle bezieht, die das Beamtenrecht betreffen. Ich weiss: Auch diese Frage wird natürlich immer wieder bestritten.

Wir kennen aber auch eine grosse Tradition des Arbeitsfriedens – ich glaube, man kann sagen: als Wesensmerkmal unseres Staates – und die Möglichkeit, den Arbeitsfrieden auch nach Pattsituationen im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen mit Kampfmassnahmen wieder herzustellen. Auch das hat, wenn auch zurückhaltend, Tradition.

Die CVP hat sich deshalb mit der Frage des Streikrechtes sehr intensiv auseinandergesetzt. Ausgehend von der Verfassungswirklichkeit lehnen wir die Streichung des Streikrechtes ab; sie würde klar hinter die heutige Praxis zurückgehen, zumal wir die Uno-Pakte I und II in diesem Rat ratifiziert haben. Auf der anderen Seite würden wir, um es mit den Worten unseres Fraktionskollegen Rolf Engler zu sagen, die normative Kraft des Faktischen überdehnen, wenn wir das Streikrecht als Grundrecht anerkennen würden. Die bundesrätliche Fassung hat dies unseres Erachtens ebenfalls getan, indem sie weiter geht als die effektive bundesgerichtliche Praxis. Deshalb stimmen wir grossmehrheitlich der Minderheit III (Schmid Samuel) zu. Diese erklärt den Streik als Ultima ratio und als Faktum und regelt die Folgen. Das ist unseres Erachtens das Entscheidende: Dieser Antrag gibt die Verfassungswirklichkeit am korrektesten wieder; er entspricht dem geltenden Recht und bringt – was meines Erachtens ganz entscheidend ist – der Sozialpartnerschaft auch den entsprechenden Respekt entgegen, was man bei Rednern wie Herrn Keller nicht sagen kann, die diese Sozialpartnerschaft doch mit Füßen treten. Aus diesem Grund ersuchen wir Sie, dem Minderheitsantrag III zuzustimmen.

Wir erachten auch die vom Bundesrat gesetzten Bedingungen als zweckmässig, wollen wir doch die der schweizerischen Tradition entsprechende Stufenfolge beachten, dass es eben in unserem Lande ebenfalls Tradition ist, vor der Beanspruchung dieses Streikrechtes das Gespräch zu führen und auch die Möglichkeiten von Vermittlungsbemühungen auszuschöpfen und erst als Ultima ratio tatsächlich auf die Strasse zu gehen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie namens der CVP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

Sandoz Suzette (L, VD): Est-ce que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les socialistes. «Oui, mais à certaines conditions», dit le Conseil fédéral. «Non», dit la proposition de minorité III. «Ah, pas du tout!», dit le Conseil des Etats. Et les citoyens, qu'est-ce qu'ils disent? Nous n'en avons pas la moindre idée. Et le seul fait que personne ne sache vraiment si le droit de grève est un droit fondamental oui ou non – «p'têt ben qu'oui, p'têt ben qu'on», disent les tribunaux – est-ce que cela ne signifie pas

que cela n'a en tout cas pas à intervenir dans une mise à jour de la constitution? Et puis, est-ce que le lock-out est un droit fondamental comme le droit de grève, pour ceux qui estiment que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les bourgeois. «Oh non!», répondent les socialistes. Et que répondent les citoyens? On n'en a pas la moindre idée. Ce serait donc peu respectueux de la réalité que de dire que l'introduction du droit de grève et celle du lock-out correspondent tout simplement à une mise à jour de la Constitution fédérale.

Et au fond, le droit de grève c'est quoi? Est-ce que c'est l'«ultima ratio», quand plus rien ne va, d'essayer d'obtenir quelque chose, comme le disent un certain nombre des intervenants? Est-ce que c'est, en l'absence d'une convention, l'autre moyen d'obtenir quelque chose? Est-ce que c'est, comme le disent les pays qui nous entourent, un peu une arme de guerre qui permet, avant ou pendant des négociations, d'exercer une pression? Est-ce que le Pacte ONU I nous dit comment il définit le droit de grève? Mais non! On ne peut donc pas dire qu'on est en train simplement d'actualiser la constitution en y mettant quelque chose qui n'est pas défini. Voilà la raison pour laquelle la majorité du groupe libéral ne peut que se rallier à la proposition de minorité II et, par conséquent, adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Mais c'est vrai qu'il y a aussi une sensibilité libérale en faveur de la proposition de minorité III dont le moins qu'on puisse dire est qu'en tous les cas, elle correspond à l'unanimité du groupe quand il s'agit de nier que le droit de grève est un droit fondamental.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion befürwortet die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog. Wir wenden der Mehrheit zustimmen und uns allenfalls der Minderheit III anschliessen.

Leider sind Streiks auch bei uns in der Schweiz eine Tatsache. Sie sind zwar selten und zum grossen Teil sogar sogenannte illegal, aber sie sind eine Tatsache. Es wäre kurzfristig, das Notventil jetzt abzuwürgen.

Wir unterstützen die Fixierung der heutigen Praxis in der Verfassung. Praxis heisst, dass man den erstrittenen Zustand beibehält. Für viele, gerade auch auf Arbeitnehmerseite, handelt es sich um einen mit Leiden erstrittenen Zustand. Ein Teil des Wohlstandes ist nur dank dem Arbeitsfrieden möglich, und das hat sehr viel Verzicht auf Arbeitnehmerseite bedeutet, über Jahre hin.

Artikel 24 in der Mehrheitsfassung umschreibt den heutigen Zustand angemessen. Dieser Zustand wurde – wie ich eben gesagt habe – erstritten und muss trotzdem immer wieder neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Veränderungen, die durch die Globalisierung noch zunehmen werden, angepasst werden. Es liegt im Interesse des Staates, ausgewogene Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erhalten, und da kann die Verfassung ein Stützpfiler sein, ein Pfeiler, der zwar nicht alle Probleme zu lösen vermag, der aber immerhin eine Wegmarke ist.

Die Wirtschaftsfreiheit haben wir jetzt festgeschrieben. Die Arbeitsrechte stehen im frischen Wind der Konkurrenz; da braucht es immer wieder den Willen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, um übermässige Einengungen im Arbeitsrecht korrigieren zu können.

Die Kultur des Friedensabkommens darf sich in unserer Verfassung durchaus sehen lassen und sichtbar werden. Streik ist zwar nicht typisch schweizerisch, aber typisch schweizerisch ist die Form, wie wir eine Streikkultur eingeführt haben. Ich hoffe, dass es gelingt, das auch in der Verfassung festzuschreiben. Wird der Streik nicht in der Verfassung geregelt, wächst der Druck auf eine Regelung auf Gesetzesstufe. Hier widerspreche ich klar dem Sprecher der SVP-Fraktion. Eine Aufnahme in der Verfassung in gemässiger Form ist eine gute Lösung.

Ich meine, dass die Überlegungen des Bundesrates, wie er sie nach den Resultaten der Vernehmlassung gemacht hat und sie in seinen Entwurf eingeflossen sind, einen Weg darstellen, der typisch schweizerisch ist und der in diesem Sinne auch zum Frieden beitragen kann.

Roth Maria (S, GE): Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Prenons par exemple le Code des obligations qui parle, dans son article 357a, de paix du travail, de moyen de combat qu'il faut éviter, etc. De plus, dans les dispositions cantonales ou fédérales, des moyens étatiques sont prévus pour prévenir ou régler, dans la mesure du possible, les différends collectifs dans les rapports de travail. L'Etat, en mettant à disposition des partenaires sociaux des services qui permettent d'éviter ou de résoudre les situations de conflit, reconnaît de manière implicite le droit à des conflits et à des mesures collectives de lutte. La doctrine admet d'ailleurs depuis longtemps que le droit de grève est un droit fondamental non écrit. Puisque la mise à jour de la Constitution fédérale a pour but d'inscrire dans notre charte fondamentale les droits humains non écrits, inscrivons également celui-ci.

Le droit à des mesures collectives de lutte est la base même du partenariat social. En effet, la paix du travail découle de dispositions dans les conventions collectives de travail qui préconisent une renonciation aux moyens de lutte collective en contrepartie à des conditions de travail réglementées. Les sénateurs, qui ont refusé d'inscrire ce droit fondamental dans la constitution, ont fait allusion à la coutume et à la culture suisses qui ne correspondaient pas à un tel droit. Or, toute notre tradition de paix sociale est fondée sur la reconnaissance implicite de ce droit.

La Suisse est un pays profondément démocratique. Mais cette démocratie n'a pas encore franchi le seuil des entreprises dans lesquelles la participation des travailleurs et des travailleuses n'est pas encore vue partout d'un bon oeil. Je vous rappelle juste les discussions concernant la révision de la loi sur le travail. En effet, le fait de devoir informer les travailleurs et les travailleuses auxquels on demande de travailler le soir a donné matière à des contestations des employeurs et à des discussions longues et ardues.

Selon certains d'entre vous, l'inscription du droit de grève dans la constitution devrait inciter les salariés de ce pays à croiser les bras plus souvent qu'auparavant. Or, la grève restera toujours l'instrument de dernier recours, Madame Sandoz, qui ne sera utilisé que lorsque tous les autres moyens de négociation auront échoué. De plus, durant la période de crise que nous vivons actuellement, les employés ont peur, notamment de perdre leur place de travail. Dès lors, et même s'ils sont protégés par un droit fondamental, ils ne feront pas de la grève une partie de plaisir.

En Suisse, le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se battre pour la reconnaissance du droit de grève. Le partenariat social fait partie de la culture suisse et il a fortement contribué à l'augmentation du bien-être et à la croissance économique dans notre pays. Vouloir abolir le partenariat social en n'inscrivant pas le droit de grève dans la constitution, c'est jouer avec le feu, non seulement par rapport à la réussite de cette révision de la constitution – vous savez que, pour les syndicats, cette disposition correspond à un casus belli –, mais également par rapport à la paix sociale et à la cohésion entre toutes les couches de la population suisse. C'est cette cohésion qui a permis à la Suisse d'être prospère, et c'est cette union qui lui évitera de sombrer dans la violence à cause de la crise économique que nous vivons aujourd'hui.

Je vous invite donc vivement avec mon groupe à adopter cette disposition et à inscrire le droit de grève comme droit fondamental dans la Constitution fédérale.

Thanei Anita (S, ZH): Das Streikrecht gehört in die Verfassung. Dabei stellen sich zwei Fragen:

Ist es erstens in der bisherigen Verfassung enthalten? Wie soll es zweitens in der neuen Verfassung umschrieben sein?

1. Der überwiegende Teil der Arbeitsrechtler in der Schweiz geht davon aus, dass das Streikrecht als Folge der Koalitionsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert ist. Der bisher vielzitierte Entscheid des Obergerichtes Zürich vermag daran nichts zu ändern und steht schräg in der Landschaft. Er hat zu einem für schweizerische Verhältnisse unüblichen professoralen Protest geführt. Einstimmig haben die Herren Profes-

soren – sorry, es sind nur Herren – Aubert, Geiser, Mahon, Staehelin, Vischer und Rehbindler auf die Unhaltbarkeit der Argumentation in diesem Urteil verwiesen. Ausdrücklich ist das Streikrecht auch auf internationaler Ebene anerkannt. Somit ist die erste Frage zweifelsohne zu bejahen.

2. Die Frage, wie das Streikrecht in der neuen Verfassung ausgestaltet werden soll, möchte ich wie folgt beantworten: Ich präferiere den Antrag Rechsteiner Paul, welcher klipp und klar verlangt: «Das Streikrecht ist gewährleistet.» Der Streik ist ein notwendiges kollektives Kampfmittel und ein Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems, ein Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht. Die Einschränkungen, wie sie im Entwurf des Bundesrates vorgesehen sind, gehören nicht in die Verfassung. Ich verweise auf Artikel 32, wo die Einschränkungen von Grundrechten generell geregelt sind.

Die Aussperrung als Retorsionsmassnahme gegen das Streikrecht gehört auch nicht auf dieselbe Stufe wie das Streikrecht. Das wäre sachlogisch falsch, da man dabei von zwei gleich starken Parteien ausgeht. In Tat und Wahrheit beseitigt doch das Streikrecht ein bestehendes Ungleichgewicht im Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft. Das darf nicht durch die verfassungsrechtliche Gleichstellung von Streikrecht und Aussperrung wieder zunichte gemacht werden.

Die Aussperrung muss anders beurteilt werden als das Streikrecht; sie gehört deshalb nicht auf Verfassungsstufe. Etwas grotesk scheint mir die Angst zu sein, die u. a. Frau Fehr Lisbeth ausgedrückt hat, mit einer Festschreibung des Streikrechtes würden die Arbeiterinnen und Arbeitnehmer geradezu zum Streik animiert, der soziale Friede dieses Landes würde gefährdet, dem Wirtschaftsstandort Schweiz als Hort des Arbeitsfriedens würde Schaden zugefügt. Wenn Sie meinen, meine Damen und Herren Bürgerliche, den sozialen Frieden mit Unterdrückung aufrechterhalten zu können, so täuschen Sie sich. Der soziale Friede wird in der Schweiz nicht durch ein Streikrecht gefährdet, sondern durch ein rücksichtsloses, egoistisches Verhalten von Arbeitgebern und von Politikerinnen und Politikern.

Vallender Dorle (R, AR): Im Zusammenhang mit dem Streikrecht stellen sich vor allem zwei Fragen:

1. Gehört das Streikrecht zu den ungeschriebenen Grundrechten und ist es implizit garantiert?

2. Ist die Nennung des Rechtes geeignet, den sozialen Frieden zwischen den Sozialpartnern zu gefährden?

Ich komme zur Beantwortung der ersten Frage: Die geltende Bundesverfassung garantiert in Artikel 56 die Vereinsfreiheit und impliziert auch die Koalitionsfreiheit, d. h., die Freiheit der Sozialpartner, sich in Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbänden zusammenzuschliessen oder solchen fernzubleiben. Auch die Koalitionstätigkeiten sind durch die Koalitionsfreiheit geschützt, z. B. der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen gemäss Artikel 356ff. des Obligationenrechtes. Auch Artikel 34ter der Bundesverfassung setzt die Gesamtarbeitsverträge voraus und lässt die Allgemeinverbindlicherklärung von solchen Verträgen unter bestimmten Voraussetzungen zu. In die gleiche Richtung weisen auch die Auslegungen der internationalen Pakte, die die Schweiz ratifiziert hat; sie sind heute schon verschiedentlich genannt worden.

Die geltende Ordnung zeigt – das ist jetzt wesentlich –, dass der Arbeitsmarkt von Verfassung wegen nicht in erster Linie durch Wettbewerb, sondern durch Gruppenvereinbarungen koordiniert wird. Damit ist aber zugleich klar, dass im Falle des Scheiterns von Verhandlungen der Arbeitsmarktparteien Möglichkeiten zur Deblockierung unerlässlich sind. Ich frage diejenigen unter Ihnen, die das Streikrecht ablehnen: Wie wollen Sie denn die Pattsituation bei einem bilateralen Monopol deblockieren – etwa mit einer Zwangsschlichtung durch den Staat? Wollen Sie den Arbeitsmarktparteien die Tarifautonomie tatsächlich aberkennen? Wer die staatliche Zwangsschlichtung nicht will, muss die rechtlich gebundene Kampffreiheit der Koalitionen anerkennen. Hierzu zählen als Ultima ratio das Streikrecht und das Aussperrungsrecht. Genau diesen Zusammenhang hat wohl auch das Bundesgericht gesehen, als es in BGE 111 II 253 die Rechtsauffassung ab-

lehnte, dass das Streikrecht – ja das Recht auf kollektive Arbeitskämpfmassnahmen – im schweizerischen Arbeitsrecht noch keinen Eingang gefunden habe. Daraus folgt: Die explizite Aufnahme des Streikrechtes ist Nachführung.

Damit kommen wir zur Beantwortung der zweiten zentralen Frage: Führt das Streikrecht per se zu Arbeitsunfrieden? Ich meine: nein! Es ist vielmehr Zweck der Arbeitskämpfe als Ultima ratio, eine Einigung über die Arbeitsbedingungen zu suchen. Mit anderen Worten: Das Ziel des rechtmässigen Arbeitskampfes ist es gerade, die Wiederherstellung des Arbeitsfriedens zu bringen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, überträgt den Sozialpartnern Autonomie und damit die Pflicht, für die sie betreffenden Fragen eigenverantwortlich Antworten zu suchen und die wirtschaftlichen Folgen von Streik und Aussperrung auch selbst zu tragen. Die Vergangenheit zeigt, dass die Tätigkeiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber von hohem Verantwortungsbewusstsein getragen sind. Wer also Streik und Aussperrung regelt, vertraut auf die Einsicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in beidseitigem Interesse eine Einigung zu suchen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will wilden und politischen Streik verhindern. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will die Verbandsautonomie und damit – im Vergleich zu staatlicher Bevormundung – die Privatwirtschaft stärken. Der Staat setzt auch hier nur die vernünftigen Rahmenbedingungen und verhindert Entartungen und Missbräuche.

Aussperrung und Streik sind adäquate privatwirtschaftliche Antworten für den Fall gescheiterter Verhandlungen der Sozialpartner nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten. Während dieser Zeit ruhen sowohl die Rechte wie auch die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis.

Damit bleibt lediglich die Frage offen, ob nun die Version des Bundesrates oder diejenige der Minderheit III in die Verfassung geschrieben werden soll. Ich würde meinen, die Unterschiede sind marginal, denn beide Lösungen haben für sich, bereits in der Verfassung den engen Rahmen für Streik und Aussperrung festzuschreiben.

Ich bitte Sie daher mit einer starken Minderheit der FDP-Fraktion, den Entwurf des Bundesrates oder eventualiter den Antrag der Minderheit III zu unterstützen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Das Streikrecht ist Teil unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, oder – anders gesagt – es ist ein notwendiges Gegengewicht zur Wirtschaftsfreiheit und zur Eigentumsfreiheit. Nach der herrschenden Lehre ist es heute ganz klar ein Grundrecht, auch wenn das Bundesgericht das noch nicht explizit festgestellt hat. In verschiedenen Voten wurde die Angst geäussert, eine explizite Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung führe zu einer Zunahme bei der Anwendung dieser Kampfmassnahmen, ja zu einer eigentlichen Eskalation. Als Gewerkschafterin und ehemalige Präsidentin des Gewerkschaftsbundes der Stadt Zürich kann ich Ihnen versichern: Ein Streik wird nie leichtfertig beschlossen. Er ist im Gegenteil oft das letzte und einzige Mittel, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bleibt, um berechnete existentielle Forderungen durchzusetzen.

In der Kommission wurde der Streik mit einem Krieg verglichen. Ein solcher Vergleich liegt völlig schief. Streiks sind in den meisten Fällen gewaltlos. Sie sind eine Art Notwehr, die eingesetzt wird, um zu überleben, denn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben kein Kapital, mit dem sie Gewinne erwirtschaften können. Sie haben nur ihre Arbeitskraft, über die sie verfügen und die sie notfalls verweigern können. Dieses Recht auf Notwehr ist im Grundrechtsteil zu verankern, wie das der Bundesrat vorschlägt. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sowie für die Gewerkschaften ist dieser Artikel – das ist bereits gesagt worden – der Schicksalsartikel, die «pierre de touche», und hier wird es sich entscheiden, ob wir die Verfassungsreform mittragen können oder nicht.

Ich sage das ganz klar an die Adresse jener Vertreterinnen und Vertreter der bürgerlichen Parteien, welche vor knapp zwei Stunden hier in diesem Saal mit grösster Unverfrorenheit dem Antrag Baumberger zugestimmt und die Eigentumsfreiheit schamlos ausgeweitet haben.

Verschiedene Votantinnen und Votanten haben den kürzlich erfolgten Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich zitiert. Mit Ausnahme von Frau Thanei hat aber niemand erwähnt, dass nach diesem Entscheid sechs der eminentesten Professoren für Arbeitsrecht postwendend und öffentlich auf die Unhaltbarkeit der Argumentation hingewiesen haben.

Das einzig Positive an diesem Entscheid des Obergerichtes des Kantons Zürich ist, dass das Bundesgericht nun endlich Gelegenheit erhalten wird, das Streikrecht als Grundrecht ausdrücklich anzuerkennen.

Herr Fischer-Hägglings hat es vorhin richtig gesagt: Wir fällen hier und heute einen politischen Entscheid. Erlauben Sie mir, in diesem Zusammenhang den Sankt Galler Professor für Privat- und Handelsrecht, Herrn Thomas Geiser, zu zitieren: «Da ich das Streikrecht für einen Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems halte, erachte ich eine möglichst weitgehende Gewährung für richtig. Entsprechend sollte es ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden.»

Ich bitte Sie deshalb, die Anträge der Minderheit I (Jutzet) und Rechsteiner Paul zu unterstützen.

Fasel Hugo (G, FR): Wenn ich in die Runde schaue, bin ich nicht ganz sicher, ob wir dabei sind, bereits einen wilden Streik zu üben, denn die Arbeitsniederlegung betrifft mindestens 100 Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Wenn wir die verlorenen Stunden zusammenzählen würden, könnte das sogar ein Rekordstreiktag werden. Aber: Verzichten wir auf Spass! Das Thema ist zu ernst! Als Gewerkschafter will ich ein paar Sätze – wenn auch moderate Sätze – sagen:

Ich erinnere einmal daran, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz weltweit zu den absolut friedlichsten gehören. Die Schweiz muss sich sogar Mühe geben und sämtliche ausgefallenen Stunden pro Jahr zusammentragen und sogar zusammenkratzen, um überhaupt in die internationale Streikstatistik Eingang zu finden. Ich muss in meiner Agenda mit der Lupe suchen, um zu sehen, wann in den vergangenen zehn Jahren, in denen ich als Gewerkschafter tätig gewesen bin, der letzte Streik stattgefunden hat; dies – wohlgemerkt! – trotz wirtschaftlich sehr schwierigen Zeiten, trotz des Abbaus von 350 000 Arbeitsplätzen in den letzten sieben Jahren. So gesehen haben die Schweizerinnen und Schweizer den Beweis längst erbracht, dass die Arbeitsniederlegung – der Weg in den Streik – nur immer im äussersten Not- und Ausnahmefall beschritten wird.

Warum haben wir so wenige Streiks in unserem Land? Als erstes haben wir eine entwickelte Gesprächskultur. Wir wollen die Probleme zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern besprechen. Wir wollen mit Argumenten versuchen, Lösungen zu finden. Als zweites haben wir den Weg der Sozialpartnerschaft mit verbindlichen Rechten und Pflichten für beide Seiten. Als drittes haben wir schliesslich die Prävention. Die Prävention besteht darin, dass wir Arbeitsverhältnisse schaffen, die so ausgestaltet sind, dass sie sowohl bezüglich Einkommenspolitik – sprich Lohnpolitik, Existenzsicherung – als auch in bezug auf die soziale Gerechtigkeit einigermaßen befriedigen können.

Ob dies künftig allerdings noch der Fall sein wird, bin ich nicht immer sicher, weil in unserem Land in den letzten Jahren doch gerade in bezug auf die Einkommensverteilung und die Existenzsicherung bedeutende Polarisierungen stattgefunden haben. Ich will damit auch anzeigen, dass derjenige, welcher sich vor Streik fürchtet, bei den Arbeitsbedingungen die notwendigen Vorkehrungen treffen soll, um Streiks zu verhindern. Wer den Streik nicht will, muss nicht das Streikrecht in der Verfassung verhindern, sondern die Ursachen eines möglichen Streiks bekämpfen.

Es wird auch eine gewisse juristische Haarspalterei betrieben, indem man wilde Streiks und politische Streiks verhindern möchte; der Streik müsse verhältnismässig sein usw. Solche haarspalterische juristische Betrachtungen, wie sie in der Botschaft präsentiert werden, helfen kaum weiter. Denn Streik ist ein Notausgang. Streik ist ein Ausdruck der Gefühle von Ungerechtigkeit und Ohnmacht. Streik ist ein pazifistisches Mittel, bevor die Leute zur Gewalt greifen. Streik ist ein

pazifistisches Mittel, jawohl! Streik ist ein pazifistisches Mittel; der nächste Schritt ist die Gewalt. Das muss man in diesem Saal dreimal sagen, damit man gehört wird. Streik ist damit auch ein Akt der Verzweiflung, bevor die Leute Schlimmeres anrichten.

Ich würde gerne noch das Urteil des Bundesgerichtes weiter zitieren, das schon Herr Schmid Samuel angesprochen hat, aber ich verzichte jetzt darauf. Ich möchte Sie aber vor dem Hintergrund, dass Streik Schlimmeres verhindert, nämlich Gewalt, bitten und einladen, sei es dem Antrag Reichsteiner Paul, sei es der Minderheit I (Jutzet) zuzustimmen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: La liberté syndicale est aujourd'hui implicitement garantie dans le cadre de la liberté d'association. Elle est également protégée par les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, 8 du Pacte ONU I, 22 du Pacte ONU II et 3 de la Convention de l'Organisation internationale du travail. La liberté syndicale n'est en soi pas contestée, si bien que l'article 24 alinéas 1er et 2 fait l'objet d'un large consensus.

En revanche, la codification du droit de grève, et par voie de conséquence celle du droit de lock-out qui lui est lié, sont loin de faire l'unanimité. L'article 8 du Pacte ONU I prévoit que les Etats s'engagent à assurer «le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays». En outre, l'interprétation faite par les organes d'application des traités internationaux précités permet de déduire le droit de grève de la liberté syndicale. Pour sa part, le Tribunal fédéral, s'il n'a pas élevé le droit de grève au rang de droit constitutionnel non écrit – parce qu'il pouvait s'abstenir de trancher la question – ne l'a pas non plus exclu. La doctrine majoritaire admet quant à elle depuis longtemps que le droit de grève découle implicitement des articles 34ter et/ou 56 de la constitution en vigueur.

Comme cela était facilement prévisible, le projet du Conseil fédéral, qui selon la commission est un très bon compromis, a suscité deux types de réactions: la gauche propose de biffer les deux conditions explicitement prévues par l'alinéa 3; la droite propose de biffer les deux alinéas 3 et 4. Il s'agit de réactions derrière lesquelles je ne vois pas de substance juridique, mais seulement des motivations d'ordre psychologique, idéologique, et peut-être la nécessité ou le désir de complaire ou bien aux organisations syndicales, ou bien aux organisations patronales.

En effet, la règle principale prévue par le présent projet est celle de l'article 24 alinéa 2 selon laquelle «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation». C'est pourtant faux de prétendre que l'introduction dans la constitution du droit de grève, dans la forme conditionnelle de l'alinéa 3, constituerait une incitation à l'utilisation de cet instrument. Si l'on admet que selon l'actuelle combinaison des règles qui garantissent le droit de grève, il serait possible de reconnaître ce droit en tant que droit constitutionnel non écrit – c'est par exemple la thèse de l'Union patronale suisse –, il est difficile de reprocher au Conseil fédéral d'avoir prévu sa transformation en droit constitutionnel écrit.

L'utilisation modérée de la grève par les forces syndicales suisses, qu'on a constatée dans les dernières décennies et qui, il faut le reconnaître, est une des raisons pour lesquelles la Suisse reste un pays intéressant pour les investisseurs, ne peut certainement pas être la conséquence de l'absence d'une codification constitutionnelle du droit de grève. C'est plutôt l'expression d'une culture suisse du travail qu'il faut à tout prix renforcer, surtout en ces temps très difficiles. Mais on ne favorise pas ce renforcement par des batailles formelles contre la codification d'un droit qui existe déjà. Il faut par contre continuer à éviter les instruments de la négociation et de la médiation, en évitant d'imiter des deux côtés les comportements souvent irresponsables auxquels on assiste à l'étranger.

Si je ne peux donc pas suivre l'attitude d'une partie de la droite qui voudrait biffer les alinéas 3 et 4, je considère comme une provocation inutile celle de la gauche qui voudrait biffer les deux conditions que l'alinéa 3 pose à l'exercice du droit de grève et de lock-out. La grève est et doit rester la conséquence ultime de l'échec de tout autre moyen de régler

un conflit, car la grève est en soi quelque chose de contraire aux accords en vigueur entre travailleurs et patrons. En commission, M. Leuba l'a définie comme le contraire du droit. Il est pourtant juste, et la gauche devait le reconnaître, que cet instrument ne soit utilisé que dans le cadre des relations de travail et que lorsqu'il n'y a pas eu préalablement un accord qui en exclut l'utilisation.

La minorité III propose, aux alinéas 3 et 4, un texte alternatif à celui du Conseil fédéral. La différence essentielle se situe à l'alinéa 4 où il prévoit pour le législateur un mandat limité en ce sens qu'il devrait se borner à codifier les interdictions du recours à la grève. A l'alinéa 3, par contre, la différence ne me semble être que de forme. Ce compromis entre la solution du Conseil fédéral et celle de la droite, qui aurait l'avantage – c'est du moins mon opinion – d'éviter une législation compliquée réglant le droit de grève, avec tous les conflits parlementaires qu'elle va déclencher, a été rejetée au vote par 20 voix contre 15.

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Die Koalitionsfreiheit ist in der bisherigen Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, sie entspricht aber der gelebten Verfassungswirklichkeit. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Koalitionsfreiheit Ausfluss der Vereinsfreiheit, Artikel 56 der heutigen Bundesverfassung, sowie internationaler Garantien. Ich verweise auf Artikel 11 EMRK, auf die einschlägigen ILO-Übereinkommen und auf beide Uno-Pakte. Die Kodifizierung auf Verfassungsstufe im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes ist grundsätzlich unbestritten, soweit sie die Vereinigungsfreiheit und den Grundsatz des Vorranges der Streiterledigung durch Vermittlung und Verhandlung betrifft.

Umstritten war der Absatz 3 über das Recht auf Streik und Aussperrung. Die bundesrätliche Fassung enthält eine grundrechtsspezifische Schranke insoweit, als die Rechte auf Streik und Aussperrung nur gewährleistet sind, wenn sie die Arbeitsbeziehung betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren, z. B. im öffentlichen Dienstrecht, oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Die Mehrheit folgt der bundesrätlichen Fassung.

Die Minderheit II (Fehr Lisbeth) möchte das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung in der Verfassung gänzlich streichen, weil diese Ansprüche im Rahmen des Gesetzes oder des Vertrages zu regeln seien und im übrigen gerade in diesem Zusammenhang stark relativiert würden.

Die Minderheit I (Jutzet) möchte eine vorbehaltlose verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechtes auf Streik und Aussperrung. Der Gesetzesvorbehalt sei eine Selbstverständlichkeit und in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes in allgemeiner Weise geregelt.

Ein neuer, von der Kommission nicht behandelter Antrag Reichsteiner Paul geht noch etwas weiter, indem er die vorbehaltlose Anerkennung des Streikrechtes verlangt, ohne das Recht der Aussperrung seitens der Arbeitgeber auf gleicher Verfassungsstufe zu regeln. Dazu kommt dann als Eventualantrag noch der Antrag Renwald.

Schliesslich hat, und das scheint in der heutigen Debatte im Zentrum der Meinungsbildung zu stehen, Herr Schmid Samuel mit dem Antrag der Minderheit III erfolglos versucht, einer Kompromisslösung zum Durchbruch zu verhelfen, die Streik und Aussperrung auf Verfassungsstufe als zulässig erklärt, ohne ihnen den Charakter von Grundrechten, von subjektiven Rechten, zu geben. Dieser Antrag wurde mit 15 zu 20 Stimmen abgelehnt. Eine solche Formulierung wäre nach Auffassung der Mehrheit im Grundrechtsteil wesensfremd, weil keine subjektiven Rechte garantiert werden.

Abgelehnt wurde schliesslich auch ein Antrag Leuba auf Verankerung einer Freiheit zu arbeiten, einer «liberté du travail». Ein solches Recht richtet sich nicht gegen den Staat und ist geeignet, Streik und Aussperrung in die Illegalität zu verweisen. Der Antrag wurde mit 22 zu 5 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt.

Die Kommission liess sich bei der Zustimmung zum bundesrätlichen Verfassungsentwurf mehrheitlich, nämlich mit 22 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen in der Schlussabstimmung, von folgenden Überlegungen leiten:

1. Die bundesrätliche Fassung entspricht inhaltlich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, auch wenn das höchste Gericht die Frage des Verfassungsranges letztlich offenlässt. Entscheidend ist, dass das Bundesgericht in diesem Urteil gleichwohl die Frage der Rechtmässigkeit des Streiks in seinen Wirkungen auf die Arbeitsverträge nach dem Grundsatz der grundrechtlichen Drittwirkung überprüft hat.

Auch die Lehre geht überwiegend vom Grundrechtscharakter aus, zum Beispiel auch der Arbeitsrechtler Professor Vischer, unzweifelhaft bürgerlicher Provenienz. Die Arbeitskämpfungsfreiheit, so Vischer, sei Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung.

Schliesslich lässt sich das Streikrecht als Individualrecht auch aus internationalen Verträgen ableiten – ich habe sie schon genannt –, welche die Schweiz unterzeichnet hat. Mit Bundesrat Koller lässt sich somit sagen: Das Streikrecht ist Bestandteil der heute gelebten Verfassungswirklichkeit.

2. Es ist verfassungsrechtlich unbestritten – entgegen dem, was Frau Fehr Lisbeth und Herr Keller auch heute wieder vorgetragen haben –, dass sich die Schranken des Streikrechts aus dem Gesetz, z. B. aus dem Beamtenrecht, oder aus dem kollektiven Arbeitsvertragsrecht ergeben, so dass diese nicht zwingend auf Verfassungsstufe geregelt werden müssen. Es gilt die allgemeine Schranke gemäss Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

Die Kommissionmehrheit war mit dem Bundesrat der Auffassung, es handle sich um spezifische, beim Grundrecht zu regelnde Schranken:

Erstens: Der Streik muss eine Arbeitsbeziehung betreffen – woraus sich die Widerrechtlichkeit, dessen muss man sich bewusst sein, politischer Streiks ergibt.

Zweitens: Der Streik darf keine Pflicht zur Friedenswahrung oder zu Schlichtungsverhandlungen verletzen – was implizit ein Verbot wilder Streiks ist.

3. Die Kommissionmehrheit versteht Streik und Aussperrung als komplementäre kollektive Kampfmassnahmen. Sie müssen deshalb auf Verfassungsstufe gleichwertig genannt werden. Dies entspricht auch der Realität des Gesamtarbeitsvertragsrechts.

Die Gegner dieser Lösung verstehen das Streikrecht als Recht der faktisch unterlegenen Vertragspartei des Arbeitsverhältnisses: Aussperrung sei das Recht des Stärkeren, das nicht auf gleicher Stufe wie das Streikrecht geregelt werden dürfe.

4. Das Recht auf Streik und Aussperrung ist nach bundesgerichtlicher Terminologie als äusserstes Mittel, als Ultima ratio, zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens zu betrachten und unterliegt somit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Es zeichnet sich in diesem Saale ab, dass der gutgemeinte Vermittlungsantrag der Minderheit III (Schmid Samuel), der übrigens dem Minderheitsantrag Marty Dick im Ständerat entspricht, in dieser Situation als Kompromiss betrachtet werden könnte. Ich weise Sie aber darauf hin, dass diese Kompromissformel der Minderheit III keine Grundrechte garantiert, sondern nur die Folgen des Streiks regelt, wie Herr Durrer und Herr Schmid selber sagen. Ich muss Herrn Schmid und Herrn Durrer fragen, weshalb man dann dieses Recht, das nicht als subjektives Recht verstanden wird, nicht im Rahmen des kollektiven Arbeitsrechtes, beispielsweise im Artikel 101, regeln muss. Dort wäre es, wenn schon, sachlich gerechtfertigt. Es ist ein etwas billiger Kompromiss, wenn man sagt: Wir garantieren zwar kein Grundrecht, aber wir regeln es gleichwohl im Grundrechtsteil.

Etwas ist nach dem stossenden Urteil des Zürcher Obergerichtes klar: Das Streikrecht muss – wie auch immer – auf Verfassungsebene anerkannt werden. Wird es gestrichen, so verhilft man der obergerichtlichen Praxis zum Durchbruch, wonach ein Streik gegen das Prinzip der Vertragsbindung verstosse und eine unserem Recht fremde Selbsthilfemassnahme darstelle – so das Obergericht! Das wäre der Anfang einer Entwicklung, die den Streik als legitimes Kampfmittel in die Illegalität verweisen, wenn nicht gar pönalisieren würde. Es wäre anzunehmen, dass nach einem solchen parlamentarischen Entscheid auch das Bundesgericht seine Praxis korrigieren würde.

Das Schweigen der heutigen Verfassung über das Streikrecht hat dieses stossende Urteil des Zürcher Obergerichtes erst ermöglicht. Wenn Sie das heute fortführen, wird man das möglicherweise als qualifiziertes Schweigen der Verfassung interpretieren, und dann kann das Zürcher Obergericht weiterhin behaupten, nicht nur das Streikrecht sei nicht verfassungswürdig, sondern es gebe es gar nicht. Das ist zu vermeiden; deshalb muss das Parlament eine klare Entscheidung treffen.

Die Sozialpartner sind in der Vergangenheit in der grossen Mehrheit mit Kampfmassnahmen verantwortungsvoll umgegangen; das wird von niemandem bestritten. Es liegt im Interesse des sozialen Friedens, dem Streikrecht auf Verfassungsstufe einen geregelten Rahmen als Bestandteil des kollektiven Arbeitsrechtes zu geben. Ich kann mich hier den Aussagen insbesondere von Frau Vallender und Herrn Fasel durchaus anschliessen. Das Recht auf Streik ist genauso Kernstück einer sozialen Arbeitsverfassung, wie die Wirtschaftsfreiheit Kernstück einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist.

Ich bitte Sie deshalb, sich dem bundesrätlichen Konzept anzuschliessen und die Minderheiten abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Unser Land ist zweifellos auch im internationalen Umfeld durch seinen Arbeitsfrieden berühmt geworden. Das bekannte Friedensabkommen, die Kultur der Gesamtarbeitsverträge mit ihren Friedenspflichten, mit ihren privaten und staatlichen Schlichtungsverfahren, kennzeichnen die schweizerische Arbeitsverfassung. An dieser Ordnung möchten wir auch in Zukunft festhalten. Das sagen wir auch ganz klar in Artikel 24 Absatz 2, wo wir darauf hinweisen, dass Arbeitskonflikte in erster Linie durch Dialog, durch Schlichtungs- und Einigungsverfahren zu lösen sind.

Auf der anderen Seite wissen wir aber auch, dass es ausnahmsweise auch in unserem Lande Streiks und Aussperrungen gibt. Wenn es diese als Mittel des Arbeitskampfes gibt, dann sind wir als Verfassungsgeber dazu aufgerufen, etwas zur Rechtmässigkeit von Streiks und Aussperrungen zu sagen. Man kann sich nicht ständig über die Übermacht der Richter beschweren und den Richterstaat beschwören und dann, wenn man entscheiden muss, derartigen Fragen einfach ausweichen.

Was ist rechtlich dazu zu sagen? Die geltende Verfassung weist ganz klar in zwei Richtungen: Auf der einen Seite haben wir die Vereinigungsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, und damit die Gewerkschaftsfreiheit anerkannt. Das ist der geltende Artikel 56 der Bundesverfassung. Auf der anderen Seite haben wir Artikel 34ter der geltenden Bundesverfassung. Er regelt das sogenannte kollektive Arbeitsrecht, weist also darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen weder durch den Staat noch durch den Wettbewerb endgültig geregelt werden sollen, sondern eben durch das Institut des Gesamtarbeitsvertrages.

So weit, so gut. Wir wissen aber alle, dass es auch im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen – beispielsweise wenn ein Gesamtarbeitsvertrag ausläuft, wenn er rechtsgültig gekündigt wird oder im gegenseitigen Einverständnis aufgehoben wird –, in einer Pattsituation, bei Verhandlungen über einen neuen Gesamtarbeitsvertrag offensichtlich einen Entscheidungsmechanismus braucht.

Wenn der Staat schon sagt, er wolle sich nicht in dieses Verhältnis der Tarifpartner einmischen, sondern überlasse es den Sozialpartnern, ihre gegenseitigen Verhältnisse zu ordnen, wäre es offensichtlich widersprüchlich, wenn in Krisenlagen der Staat plötzlich wieder eingreifen würde, beispielsweise indem in der Verfassung oder überhaupt in der Rechtsordnung eine staatliche Zwangsschlichtung von Arbeitskonflikten vorgesehen würde. Das wäre eindeutig widersprüchliches Verhalten. Man kann den Partnern nicht am Anfang aufgrund der Tarifautonomie sagen, das sei ihre Sache, und die Sache wieder an sich ziehen, wenn es zu einem Streitfall kommt. Es ist im übrigen auch aufschlussreich, dass niemand für den Konfliktfall eine staatliche Zwangsschlichtung vorgeschlagen hat.

In einer Pattsituation bleibt nur die Möglichkeit eines rechtlich geregelten Kampfes. Das ist der Streik, und das sind die Aussperrungen.

Das sind zwar in einem Rechtsstaat nicht sehr befriedigende Mittel, und es sind sich daher auch alle Experten einig, dass Streik und Aussperrung nur die Ultima ratio zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens sein können. Aber irgend jemand muss ja entscheiden, was in einer solchen klinischen Situation tatsächlich passiert. Deshalb hat auch das Bundesgericht in einem wegweisenden Entscheid im Jahre 1985, in BGE 111 II 253, ganz klar gesagt, es gehe nicht an, was das Arbeitsgericht, die Vorinstanz gesagt habe – oder was offenbar auch in diesem neuen Fall das Obergericht des Kantons Zürich gesagt hat –, dass das Streikrecht nicht Bestandteil unserer Rechtsordnung sei.

Das Streikrecht ist – das sagt das Bundesgericht in diesem Entscheid ganz klar – schon heute Bestandteil unserer Rechtsordnung, ja, es ist sogar ein logisches Muss. Denn irgendwie muss ja diese klinische Pattsituation entschieden werden. Da wir alle keine staatliche Zwangsschlichtung wollen, muss der Streik tatsächlich als letztes Mittel – wenn alle Stricke reissen und der Dialog nicht mehr zum Ziel führt – gewahrt sein.

Nun ist allerdings ein Kampf, in welchem nicht Rechtsprinzipien, sondern letztlich die Macht entscheidet, kein allzu befriedigendes Mittel der Konfliktlösung. Deshalb ist es wichtig, dass die Rechtsordnung eine rechtliche Kampfordnung aufstellt, dass sie diesem reinen Machtkampf zwischen den Sozialpartnern, den Tarifparteien, gewisse rechtliche Leitplanken setzt. Genau das hat der Bundesrat in seinem Entwurf gemacht, und zwar auch wieder in einem klaren und engen Rückgriff auf die bundesgerichtliche Praxis. Denn das Bundesgericht sagt im erwähnten Entscheid ganz klar, es müssten vier Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein Streik und eine Aussperrung rechtmässig seien:

1. Der Streik muss von einer tariffähigen Organisation getragen werden.
2. Der Streik muss weiter die Arbeitsbedingungen betreffen, deshalb ist der politische Streik nicht verfassungs- und rechtmässig.
3. Es darf keine Verletzung der Friedenspflicht vorliegen.
4. Der Streik darf nicht unverhältnismässig sein.

Im dem Bundesgericht vorliegenden Fall war er unverhältnismässig, weil er übereilt ausgerufen wurde, als noch Verhandlungen im Gange waren.

Genau das sagt der Bundesrat in diesem Artikel, indem er dieser Kampfordnung, bei der reine Machtverhältnisse entscheiden, rechtliche Rahmenbedingungen vorgibt. Das, was wir hier machen, ist also wirklich im besten Sinne des Wortes «Nachführung».

Die einzige offene Frage, die tatsächlich besteht, ist die Frage: Qualifikation als Grundrecht, ja oder nein? Diese Frage, ob das Streikrecht ein Grundrecht sei, hat das Bundesgericht in diesem Entscheid offengelassen. Es musste diese Frage nicht entscheiden, weil der Streik ohnehin nicht rechtmässig war, weil der Streikbeschluss übereilt ergriffen wurde und deshalb unverhältnismässig war.

Warum hat sich der Bundesrat nun entschieden, dass das Streikrecht hier als Grundrecht qualifiziert werden soll? Wir haben uns dabei auf zwei Fakten gestützt: einerseits auf mehrere internationale Instrumente, vor allem auf die ILO-Konvention, aber auch auf die beiden Uno-Pakte (insbesondere Art. 8 Abs. 1 Bst. d Pakt I), die diese Rechte ausdrücklich vorsehen. Im übrigen ist, wie bereits ausgeführt worden ist, auch die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Lehre der Meinung, dass es sich hier um ein Grundrecht handelt. Worin liegt denn noch diese feine Unterscheidung, nachdem das Bundesgericht ja selbst gesagt hat, dass das Streikrecht Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung sei? Der Unterschied liegt einzig noch darin, dass der Kerngehalt dieses Rechtes garantiert ist, dass der Kerngehalt nicht zur Verfügung des Gesetzgebers steht, wenn wir dieses Recht zum Grundrecht erklären.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, die Mehrheit der Kommission und den Bundesrat zu unterstützen.

Noch ein paar Worte zu den einzelnen Anträgen: Ich möchte am Antrag der Minderheit I (Jutzet) vor allem kritisieren, dass es an den Rahmenbedingungen für diese Kampfordnung fehlt. Auch Kämpfe zwischen Tarifpartnern neigen natürlich von der Natur der Sache her zum Überborden. Deshalb ist es Aufgabe der Rechtsordnung, hier die nötigen Leitplanken auch tatsächlich zu setzen, und zwar in bewusster Anknüpfung an die genannte Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth): Ich habe es Ihnen gesagt: Als Verfassungsgeber und als Rechtsetzer in diesem Land können Sie nicht einfach die Augen verschliessen! Es ist ein Faktum, dass es ausnahmsweise auch in unserem Land Streiks und Aussperrungen gibt, Frau Fehr und Frau Sandoz, und dann erwartet auch unser Volk von Ihnen eine Entscheidung. Man kann nicht einfach blinde Kuh spielen und ein erkanntes Problem nicht lösen wollen!

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Den Antrag Rechsteiner Paul empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil er die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kampfordnung eindeutig nicht aufweist und deshalb den Kampf weitestgehend unkontrolliert und ohne rechtliche Leitplanken zulassen möchte. Das wäre ganz klar keine Nachführung; es wäre eine rechtspolitische Neuerung – aus der Sicht des Bundesrates eine unerwünschte Neuerung.

Der Eventualantrag Rennwald versucht eine neue Formulierung von Absatz 3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Formulierung des Bundesrates eindeutig die bessere und adäquatere ist.

Zum Antrag der Minderheit III: Es ist richtig, dass Herr Schmid Samuel für sich in Anspruch nehmen kann, dass das Bundesgericht die Frage des Grundrechtes bisher offengelassen hat. Der Bundesrat ist aber davon überzeugt, dass aufgrund der internationalen Instrumente und auch aufgrund der in der Lehre ganz klar herrschenden Meinung der Schritt zum Verfassungsrecht getan werden muss. Wir sind der Meinung, dass das durchaus auch Nachführung ist. Wir haben immer gesagt: Aufgabe der Nachführung ist es auch, dass kontroverse Rechtsfragen gelöst werden. Hier handelt es sich um eine kontroverse Rechtsfrage, die Sie als Verfassungsgeber entscheiden müssen.

Weil es zweifellos um eine ganz wichtige Bestimmung geht, möchte ich Sie dringend bitten, hier der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Je ne veux pas vous embêter encore plus longtemps. Je n'ai aucune contestation à faire sur la procédure de vote. Je voulais simplement dire qu'en ce qui concerne mon idée de base, seul le texte français fait foi parce que le texte en allemand veut dire à peu près le contraire. (*Hilarité*)

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag Rechsteiner Paul	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	63 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III	97 Stimmen
Für den Antrag Rechsteiner Paul	60 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III	99 Stimmen
Für den Eventualantrag Rennwald	59 Stimmen

Vierte Eventualabstimmung – Quatrième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	74 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung**Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 1906)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:**Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Bäumlín, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossebacher, Guisan, Gysin Remo, Hafner Ursula, Heim, Herczog, Hochreutener, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Maître, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zwygart (91)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:**Votent pour la proposition de la minorité II:*

Antille, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Keller Rudolf, Kofmel, Leemann, Leuba, Loeb, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehri, Pidoux, Randegger, Ruckstuhl, Rycken, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlür, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steingger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (67)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

de Dardel, Hämmerle, Semadeni, Tschäppät (4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Baader, Baumann Ruedi, Béguelin, Berberat, Bircher, Blocher, Borer, Caccia, Ducrot, Egerszegi, Friderici, Giezendanner, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweiler, Hollenstein, Kunz, Langenberger, Loretan Otto, Löttscher, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Nabholz, Philipona, Pini, Raggenbass, Ruf, Scherrer Jürg, Suter, Teuscher, Vogel, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler (37)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

Art. 25–28*Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Angenommen – Adopté*

Präsident: Ich spüre einen gewissen Willen Ihrerseits, hier die Sitzung abubrechen. Ich nehme gerne Anträge auf Weiterführung entgegen. – Es wird kein solcher Antrag gestellt.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu**Schluss der Sitzung um 21.30 Uhr**La séance est levée à 21 h 30*

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.091
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1998 - 14:30
Date	
Data	
Seite	848-885
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 962

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.