

jedem Fall bezahlt, wenn ein Verschulden des Staates vorliegt und ein schwerer Schaden zugefügt worden ist. Es wurde von keiner Seite die grosszügige Praxis, wie sie Bundesrat Stich gegenüber der Kommission in Aussicht gestellt hat, in Frage gestellt.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Mehrheit der Kommission, der Initiative Stappung keine Folge zu geben.

**M. Frey Claude**, rapporteur: L'équité ou le juridisme, tel est le choix que nous avons à faire. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission ont choisi l'équité. S'il y a réellement dommage, le Conseil fédéral l'a expressément déclaré, il pourra y avoir indemnité, on n'invoquera pas la prescription. C'est une solution raisonnable. On aurait pu en rester là, et l'initiative de M. Stappung aurait eu le mérite de soulever une question réelle et surtout, elle aurait permis au Conseil fédéral d'exprimer une position claire et équilibrée.

En maintenant l'initiative qui demande un arrêté fédéral urgent, qui crée donc une exception, qui crée donc une inégalité de traitement, on veut dramatiser une situation qui ne l'est pas. Mais il est vrai qu'on est en politique, est il est vrai qu'on est dans l'affaire des fiches et certains veulent qu'elle dure véritablement bien au-delà de la prescription et bien au-delà si possible de l'an 2000, 2010 ou 2020, s'il y a encore des élections à ce moment-là. Toutefois, la réalité est là pour démontrer qu'il ne faut pas dramatiser, dix-neuf cas jusqu'ici se sont présentés, ils ont pu être réglés, cinq sont encore à l'étude. Laissent à l'Exécutif la marge de manœuvre dont a parlé M. Leuba, elle seule permet de décider en équité.

Au nom de la majorité de la commission, par 9 voix contre 6, nous vous demandons de ne pas donner suite à l'initiative de M. Stappung.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
(keine Folge geben)

73 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit  
(Folge geben)

49 Stimmen

90.440

#### Motion der sozialdemokratischen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

#### Motion du groupe socialiste Révision totale de la constitution de 1874

#### Wortlaut der Motion vom 20. März 1990

In Ergänzung des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat zu einer primär formalen Verfassungsrevision (BBI 1987 II 963) wird der Bundesrat neu anstelle einer Ermächtigung mit Nachdruck beauftragt, in den Varianten eine inhaltliche Totalrevision vorzubereiten.

Anzustreben ist eine Verfassung, die den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts gerecht werden soll. Sie könnte sich in etwa durch folgende inhaltliche Merkmale auszeichnen:

- zeitgemäss demokratische Institutionen;
- ökologische Ausrichtung;
- sozial verpflichtete Wirtschaft und Technologie;
- zukunftsträchtige humane und soziale Sicherungen;
- kulturelle und ethnische Vielfalt;
- europäische Zugehörigkeit und Weltoffenheit;
- Solidarität mit der Dritten Welt;
- zivile Sicherheitsstrukturen.

Die Verfassungsvarianten sind in Zusammenarbeit mit breiten Bevölkerungskreisen zu entwickeln und in einem Verfassungsrat politisch zu verarbeiten.

#### Texte de la motion du 20 mars 1990

L'Assemblée fédérale a donné mandat au Conseil fédéral de préparer une révision formelle totale de la constitution (FF 1987 II 977). En lieu et place de ce mandat, il y a lieu de le charger expressément d'élaborer des variantes à une révision totale de la constitution quant au fond.

La nouvelle Constitution fédérale pourrait, afin de répondre aux besoins du XXI<sup>e</sup> siècle, contenir les points suivants:

- des institutions démocratiques modernes;
- une orientation écologique;
- une économie et une technologie respectueuses des aspects sociaux;
- des garanties pour l'individu et la société de demain;
- une pluralité ethnique et culturelle;
- une intégration à l'Europe et une ouverture sur le monde;
- une solidarité avec le tiers monde;
- une sécurité assurée par des organismes civils.

Les variantes de constitution devront être mises au point en collaboration avec une grande partie de la population, et leurs aspects politiques seront discutés au sein d'une assemblée constituante.

*Sprecher – Porte-parole: Zbinden Hans*

#### Schriftliche Begründung

Mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 (BBI 1987 II 963) hat die Bundesversammlung die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen und dem Bundesrat den Auftrag gegeben, einen Entwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Zum einen soll der Entwurf das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen. Dazu wurde der Bundesrat in beiden Räten – allerdings nur durch die Präsidenten im Auftrag der Kommissionen – ermächtigt, auch inhaltliche Änderungen in der Form von Varianten zur Diskussion zu stellen.

Durch die jüngsten innenpolitischen Ereignisse und ange-sichts der europäischen Herausforderungen an die Schweiz werden grundsätzliche institutionelle Revisionen notwendig werden.

Diese im Jahre 1987 nicht voraussehbaren grossen Verände-rungen der politischen Rahmenbedingungen erfordern, dass die Ermächtigung an den Bundesrat zur inhaltlichen Totalrevi-sion zu einem Auftrag erweitert wird.

Dadurch können Bundesrat und Parlament gegenüber der schweizerischen Öffentlichkeit dokumentieren, dass sie das kommende Bundesjubiläum als Anlass wahrnehmen, um politisch den Aufbruch ins nächste Jahrtausend zu wagen.

#### Développement par écrit

L'Assemblée fédérale a décidé par l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 (FF 1987 II 977) d'entreprendre une révision totale de la constitution et de charger le Conseil fédéral de présenter un projet et un message allant dans ce sens. Le projet devra mettre à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendre compréhensible, l'ordonner systématiquement et en unifier la langue ainsi que la densité normative. De plus, le Conseil fédéral a été chargé par les présidents des deux Chambres mandatés par les commissions d'entreprendre également des modifications quant au fond sous la forme de variantes à soumettre à la discussion.

Or, il y a lieu de modifier fondamentalement certaines institu-tions pour tenir compte des événements récents qui se sont déroulés dans notre pays, et pour répondre aux exigences eu-ropéennes.

De grands changements politiques se sont produits, qui n'étaient pas prévisibles en 1987. Cela demande que le Conseil fédéral ne soit plus seulement mandaté, mais chargé de faire réviser totalement la constitution au fond.

Ainsi, le Conseil fédéral et le Parlement pourront montrer au peuple suisse qu'ils entendent saisir l'occasion du 700ème anniversaire de la Confédération afin de mettre en place la politique du prochain millénaire.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1990*

1. In seinem Bericht vom 6. November 1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung unterstreicht der Bundesrat mit allem Nachdruck, dass die neue Verfassung den Gegebenheiten unserer Zeit und den Anforderungen der Zukunft gewachsen sein muss. Die Summe der formalen und inhaltlichen Mängel der geltenden Bundesverfassung könnte nur mit einer Totalrevision behoben werden, wobei auch Änderungen oder Neuerungen zu erwägen seien. Er betont aber, dass es ihm nicht um eine neuerungssüchtige Verfassung gehe, wohl aber um eine, die bei aller Achtung vor der Vergangenheit die Anpassung an die gewandelte Wirklichkeit und die Öffnung in die Zukunft nicht länger vermissen lasse (BBI 1985 III 109).
2. Mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 hat die Bundesversammlung die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der das Verfassungsrecht nachführt. Er soll mit einer formalen Totalrevision im weiten Sinn versuchen, die Mängel möglichst weitgehend mit geltendem Recht zu beheben; dabei wären unvermeidliche materielle Änderungen oder Akzentverschiebungen in Kauf zu nehmen. In beiden Räten haben die Präsidenten im Auftrag ihrer Kommission den Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, auch inhaltliche Änderungen in der Form von Varianten zur Diskussion zu stellen. In der Kommission des Nationalrats war ein Antrag abgelehnt worden, die Zahl der Varianten zu beschränken. Der Bundesrat könnte auch ohne ausdrückliche Ermächtigung eigene Vorschläge und Anträge unterbreiten; dies entspricht seinem verfassungsmässigen Initiativrecht nach Artikel 102 Ziffer 4 BV, was er wiederholt unterstrichen hat.
3. Die Leitlinien der Bundesversammlung wollten vor allem die Diskussion um die Totalrevision beruhigen und versachlichen: Das geltende Recht, das sich über weite Strecken ausserhalb der geschriebenen Verfassung entwickelt hat, soll im Haupttext des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs erscheinen und Ausgangspunkt der Beratungen bilden. Alle inhaltlichen Neuerungen sollen klar ersichtlich als Varianten gekennzeichnet sein; damit lässt sich jede Neuerung am geltenden Recht messen.
4. Die neuen Herausforderungen durch die europäische Integration haben die Notwendigkeit und damit auch die Bereitschaft zu Reformen erhöht; vielleicht haben die jüngsten Ereignisse dazu beigetragen, unsere Institutionen kritisch zu prüfen und Änderungen zu erwägen.

5. Der Bundesrat wird Neuerungen in Varianten vor allem dort unterbreiten, wo sich ein Mangel der geltenden Bundesverfassung nur mit einer inhaltlichen Änderung beheben lässt oder wo eine Totalrevision die Gelegenheit bietet, Probleme und mögliche Reformen in ihren Querbezügen zu prüfen.

Im Vordergrund stehen dabei Vorschläge, die in den bisherigen Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert und im Vernehmlassungsverfahren – das in bisher einzigartiger Weise allen Bevölkerungskreisen offengestanden hat – befürwortet worden sind; zudem solche Vorschläge, die einem Prüfungsgebot der eidgenössischen Räte entsprechen. Der Bundesrat ist bereit, auch weitere Varianten zu prüfen, damit die neue Bundesverfassung den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts genügen kann. Doch wird man sich hüten müssen, die Totalrevision mit allzu vielen Neuerungen zu belasten und damit zu gefährden. Einzelne Probleme und punktuelle Neuerungen können und sollen weiterhin Gegenstand von Partialrevisionen sein; dabei ist zu beachten, dass sie sich auch in die neue Bundesverfassung einfügen lassen.

6. Der Bundesrat erachtet folgendes Vorgehen für sinnvoll: Zuerst soll ein EWR-Vertrag ausgehandelt, genehmigt und die damit notwendig verbundene Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung vollzogen werden. Nach einem positiven Entscheid über den Beitritt zu einem EWR-Vertrag kann der Bundesrat eine europagerechte Vorlage für eine neue

Bundesverfassung unterbreiten: der Haupttext wird – nach den Leitlinien der Bundesversammlung – das geltende Recht nachführen, und die Varianten werden institutionelle Neuerungen zur Diskussion stellen.

Wie von der Bundesversammlung bei der Beratung des Berichts über die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen, wird sie bei Vorliegen von Entwurf und Botschaft entscheiden, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Bundesverfassung erarbeiten soll. Die Totalrevision wird erlauben, den Gesamtzusammenhang und die Querbezüge zu beachten, die Mängel der geltenden Bundesverfassung zu beheben und das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anzupassen.

Ein solches Vorgehen sichert zudem die notwendige Flexibilität: Zurzeit stehen die Verhandlungen über einen EWR-Vertrag im Vordergrund. Der Bundesrat hält sich aber auch andere Optionen offen, wie er bereits in seinem Integrationsbericht vom 24. August 1988 unterstrichen hat.

Sollte das EWR-Verhandlungsergebnis nicht befriedigen und ein EG-Beitritt erwogen werden, so könnte das gleiche Vorgehen gewählt werden. Sollte hingegen eine schrittweise Annäherung an die EG vorgezogen werden, so könnte – nach einem solchen Entscheid – die Totalrevision der Bundesverfassung entsprechend den Richtlinien der Bundesversammlung unternommen werden.

7. Nur der Bundesrat ist für die Erarbeitung seiner Vorlage an die Leitlinien des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 gebunden. Bei der Beratung der Vorlage ist weder der Bundesrat noch das Parlament daran gebunden: jeder Parlamentarier – wie auch der Bundesrat – kann eigene Vorschläge und Anträge unterbreiten.

Der Bundesrat ist aufgrund dieser Überlegungen bereit, den Vorstoß als Postulat entgegenzunehmen.

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 septembre 1990*

1. Dans son rapport du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral insiste sur le fait que la nouvelle loi fondamentale devra répondre non seulement aux exigences de notre époque mais également à celles du futur. Seule une révision totale de la constitution, incluant des modifications et des innovations, est en mesure de corriger les défauts formels et matériels que contient la constitution actuelle. Le Conseil fédéral souligne cependant qu'il ne s'agit nullement de rechercher la nouveauté à tout prix; il est en l'occurrence impératif d'adapter la constitution à la réalité contemporaine et de lui ménager une ouverture sur l'avenir, sans pour autant renier les acquisitions du passé (FF 1985 III 119).

2. Par arrêté fédéral du 3 juin 1987, l'Assemblée fédérale a décrété la révision totale de la Constitution fédérale et chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un projet de constitution qui mette à jour le droit constitutionnel actuel. En procédant à une révision totale formelle au sens large du terme, le Conseil fédéral doit s'efforcer d'éliminer les défauts autant que faire se peut par le biais du droit en vigueur; à cet égard, les modifications matérielles ou de priorités qui s'avèrent indispensables devront être prises en compte. Dans les deux chambres et sur mandat de leurs commissions respectives, les présidents ont expressément autorisé le Conseil fédéral à proposer également des modifications matérielles sous forme de variantes. Une proposition visant à limiter le nombre de variantes a été rejetée par la commission du Conseil national. Même à défaut d'autorisation expresse, le Conseil fédéral aurait la faculté de soumettre ses propres suggestions et propositions, conformément au droit d'initiative que lui confère l'article 102, chiffre 4 cst; il l'a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises.

3. Les lignes directrices de l'Assemblée fédérale entendait pour l'essentiel calmer la discussion relative à la révision totale et la rendre plus objective: le droit en vigueur, qui s'est en grande partie développé hors des limites de la constitution écrite, devra figurer dans le texte principal du projet du Conseil fédéral et constituer la base des délibérations. En outre, toutes les innovations matérielles devront être clairement désignées en tant que variantes; de cette manière, chaque innovation pourra être appréciée par rapport au droit en vigueur.

4. Les nouveaux défis que représente l'intégration européenne ont accru les besoins de réformes et, partant, leur acceptabilité; il se peut aussi que les récents événements aient incité à poser un regard plus critique sur nos institutions et à procéder à des changements.

5. Le Conseil fédéral soumettra des innovations sous forme de variantes surtout dans les cas où un défaut de la constitution en vigueur ne peut être éliminé que par le biais d'une modification matérielle ou lorsque la révision totale offre l'occasion d'analyser globalement les problèmes et les possibilités de réforme. Il s'agit principalement des propositions qui ont été discutées lors des travaux préparatoires de la révision totale de la constitution et approuvées en procédure de consultation; celle-ci a offert aux divers milieux de la population une occasion unique de s'exprimer. Il s'agit en outre des propositions qui font suite à un mandat d'analyse de la part des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral est également prêt à examiner d'autres variantes, de manière à ce que la nouvelle constitution soit en mesure de répondre aux exigences du 21ème siècle. Cependant, il convient de se garder d'introduire dans la révision totale elle-même. Certaines questions et des innovations ponctuelles peuvent et doivent faire l'objet de révisions partielles; il s'agit néanmoins de veiller à ce qu'elles puissent également s'intégrer dans la nouvelle constitution.

6. Le Conseil fédéral estime judicieux de procéder de la manière suivante: en premier lieu, il convient de négocier le traité instituant l'EEE, de la soumettre à approbation et de procéder aux adaptations de l'ordre juridique suisse qui lui seront nécessairement liées. En cas de décision positive concernant l'adhésion à un traité sur l'EEE, le Conseil fédéral pourra présenter un projet de nouvelle Constitution fédérale compatible avec les principes européens: conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale, le texte principal contiendra la mise à jour du droit actuel, tandis que les variantes proposeront des innovations institutionnelles.

En vertu de la décision prise par l'Assemblée fédérale lors des débats relatifs au rapport sur la révision totale de la constitution, le Parlement décidera, sur la base du projet et du message, s'il souhaite élaborer lui-même la nouvelle constitution ou s'il préfère confier cette tâche à une assemblée constitutive. La révision totale permettra de tenir compte du contexte global et des interdépendances, de corriger les défauts de la constitution en vigueur et d'adapter le droit constitutionnel aux réalités de notre époque.

Ce processus garantit en outre la souplesse nécessaire: actuellement, la négociation d'un traité instituant l'EEE constitue la priorité. Le Conseil fédéral conserve toutefois d'autres options, ainsi qu'il l'a souligné dans son rapport du 24 août 1988 sur l'intégration européenne. Le même processus pourrait s'appliquer si les résultats de la négociation n'étaient pas satisfaisants et si une adhésion à la CE entrain alors en ligne de compte. Si, au contraire, le choix se portait sur la solution d'un rapprochement échelonné avec la CE, la révision totale de la Constitution fédérale pourrait alors s'effectuer conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale.

7. Le Conseil fédéral n'est lié par les lignes directrices de l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 qu'en ce qui concerne l'élaboration de son projet. Lors des débats, chaque parlementaire – à l'instar du Conseil fédéral – pourra soumettre aux chambres ses propres suggestions et propositions.

Partant de ces considérations, le Conseil fédéral est prêt à accepter l'intervention sous forme de postulat.

#### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

#### *Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

90.450

### **Motion der grünen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung Motion du groupe écologiste Révision totale de la constitution**

#### *Wortlaut der Motion vom 21. März 1990*

Der Bundesrat wird ersucht, die Totalrevision unserer Bundesverfassung in die Wege zu leiten, welche zum Ziel hat, unsere Verfassung in ökologischer, demokratischer, föderalistischer und sozialer Hinsicht den Gegebenheiten unserer Zeit anzupassen und die Entwicklungen in Europa zu berücksichtigen.

#### *Texte de la motion du 21 mars 1990*

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une révision totale de la Constitution fédérale qui aura pour but d'adapter la constitution aux exigences de notre époque en matière écologique, démocratique, fédéraliste et sociale, et de prendre en compte les récents changements en Europe.

#### *Sprecher – Porte-parole: Thür*

#### *Schriftliche Begründung*

Nach der Krise unseres politischen Systems, welche gravierende Mängel unserer Konkordanzdemokratie ans Licht gefördert hat, wird unsere Gesellschaft mit den Diskussionen über unser Verhältnis zu Europa, zur Europäischen Gemeinschaft und den Beitritt unseres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum praktisch nahtlos in eine noch existentiellere Krise fallen. Bis heute ist nicht sichtbar, wie der Bundesrat dieser Tatsache Rechnung tragen und die Voraussetzungen schaffen will, dass unser Volk die Schritte in die Zukunft bewältigen kann. Wer eine grundlegende Neuausrichtung unseres Landes mit gravierenden Folgen für unsere föderalistischen und demokratischen Institutionen will, kommt nicht darum herum, unsere verfassungsmäßige Grundordnung einer vollständigen Revision zu unterziehen.

#### *Développement par écrit*

La crise de notre système politique a montré les graves défauts de notre démocratie fondée sur le consensus. Notre société devra faire face à une crise existentielle encore plus marquée sur tous les plans lorsqu'il s'agira de discuter de nos rapports avec l'Europe, des communautés européennes et de l'adhésion de notre pays à l'Espace économique européen. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas expliqué comment il entend tenir compte de ces faits et comment il compte créer les conditions qui assureront l'avenir du peuple. Une modernisation fondamentale de nos institutions aura d'importantes conséquences sur nos institutions fédéralistes et démocratiques, conséquences qui exigent une révision totale de la constitution.

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1990*

##### *1. Totalrevision der BV: Beschluss und Auftrag*

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 6. November 1985 keinen Zweifel offengelassen, dass er eine Totalrevision der Bundesverfassung für notwendig hält. Die eidgenössischen Räte sind ihm gefolgt: mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 haben sie die Totalrevision der Bundesverfassung nach Artikel 120 BV beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihnen Entwurf und Botschaft zu einer neuen Verfassung zu unterbreiten.

Der Entwurf des Bundesrates soll nach den Leitlinien der Bundesversammlung in seinem Haupttext das Verfassungsrecht nachführen; Neuerungen kann er in der Form von Varianten zur Diskussion stellen. Nach der Legislaturplanung sollen Entwurf und Botschaft dem Parlament voraussichtlich in der Legislaturperiode 1991–1995 unterbreitet werden.

## Motion der sozialdemokratischen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

### Motion du groupe socialiste Révision totale de la constitution de 1874

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.440
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1572-1574
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 311