



Constituante
Verfassungsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

KOMMISSION 2

Grund- und Sozialrechte, Zivilgesellschaft

Zweite Lesung

Bericht zuhanden des Büros des Verfassungsrates

10. Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

I. Vorlage der Kommission	3
A. Zusammensetzung der Kommission	3
B. Organisation und Arbeitsweise.....	3
C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung	3
D. Kommentar betreffend des Expertenberichtes Ammann-Mahon	4
II. Redigierte Artikel mit Kommentar.....	5
Grundrechte.....	5
Zivilgesellschaft	19
Vorgeschlagene und nicht berücksichtigte Artikel	20
III. Anhänge.....	22
a. Anhörungen	22
b. Bibliographie	22

I. VORLAGE DER KOMMISSION

A. Zusammensetzung der Kommission

Florian Evéquo (Appel citoyen, Präsident), Damien Raboud (UDC & Union des citoyens, Vizepräsident), Madeleine Kuonen-Eggo (Zukunft Wallis, Berichterstatterin), Jean-Daniel Nanchen (Les Verts et citoyens), Natascha Farquet (Valeurs Libérales-Radicales), Raymonde Schoch (Valeurs Libérales-Radicales), Michael Kreuzer (SVPO), Lucile Curdy (Parti Socialiste et Gauche citoyenne) Emilie Praz (Appel citoyen), Michael Burgener (CVPO), Rafael Welschen (CVPO), Damien Clerc (Le Centre), Alain Léger (Le Centre).

B. Organisation und Arbeitsweise

Die Kommission tagte fünf Mal zwischen dem 7. Februar und dem 27. April 2022. Das Sekretariat der Kommission wurde Frau Christine Bitz, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Generalsekretariat des Verfassungsrates geführt. Die juristische Expertise wurde von Frau Stéphanie Nanchen, Juristin beim Generalsekretariat des Verfassungsrates, sichergestellt. Die Kommission hat den Vorentwurf aus der ersten Lesung, der vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 angenommen wurde, übernommen und überarbeitet. Das Programm sah wie folgt aus. Zunächst diskutierte die Kommission die von seinen Mitgliedern angekündigten inhaltlichen Themen (Auswahl von Artikeln, die in erster Lesung diskutiert wurden, neue Vorschläge, Themen, die mit anderen Kommissionen koordiniert werden sollten). Die Kommission traf sich auch mit einem Experten, Prof. Hottelier von der Universität Genf. Schliesslich behandelte die Kommission die gesamte Vorlage in der chronologischen Reihenfolge der Artikel unter formalen Gesichtspunkten und stützte sich dabei insbesondere auf die Anmerkungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon.

C. Wichtigste Änderungen gegenüber dem vom Plenum des Verfassungsrates im Herbst 2021 verabschiedeten Vorentwurf der ersten Lesung

Die Arbeit der Kommission für die zweite Lesung knüpft an den vom Plenum angenommenen Vorentwurf der ersten Lesung. Auch wenn einige Artikel Gegenstand einer eingehenden Debatte waren, bestand die Hauptarbeit darin, mehrdeutige Formulierungen zu klären, die deutsche und die französische Fassung zu koordinieren und im Bericht die Absicht der Kommission und die geplante Tragweite einiger Bestimmungen zu präzisieren, insbesondere als Antwort auf den Expertenbericht Ammann-Mahon.

Die wichtigsten Änderungen gegenüber dem vom Plenum angenommenen Vorentwurf betreffen die folgenden Artikel:

- Artikel 18: Aufnahme eines neuen Absatzes über die Rechte des Kindes in Bezug auf digitale Medien.
- Artikel 21, Recht auf Inklusion und Integration: Aufnahme der entsprechenden staatlichen Aufgabe in Absatz 2, Übernahme von Artikel 165 aus dem Vorentwurf der ersten Lesung (Koordination mit Kommission 6).
- Artikel 23: Umformulierung des Artikels über das Recht auf menschlichen Kontakt (neu: Recht auf menschliches Eingreifen).
- Artikel 23a: Wiederaufnahme eines Grundrechts auf eine gesunde Umwelt, geändert im Vergleich zu dem in erster Lesung diskutierten Artikels.
- Artikel 30: Umformulierung des Rechts auf Information, um die Absicht der Kommission zu verdeutlichen.
- Artikel 31: Neuformulierung des Artikels über den Schutz von Whistleblowern in der Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

- Artikel 41: Integration von Artikel 13 (Garantie der Grundrechte) in Artikel 41 (Übernahme des übergeordneten Rechts).

Abschliessend sei noch erwähnt, dass die Kommission bei seinen Beratungen Wert daraufgelegt hat, die doppelte Rolle der Grundrechte zu bekräftigen. Einerseits gewähren die Grundrechte den Menschen objektive Garantien, indem sie sie in ihrer Beziehung zum Staat schützen. Andererseits spielen die Grundrechte auch eine Rolle als Symbol. Sie begründen die Bindung der Verfassung an Werte, die eine institutionelle Tragweite haben, die über die individuelle Tragweite hinausgeht. Diese Reichweite soll sich in der gesamten Rechtsordnung konkretisieren.

D. Kommentar betreffend des Expertenberichtes Ammann-Mahon

Der Expertenbericht Ammann-Mahon stellte mehrere Fragen im Zusammenhang mit den Artikeln der Kommission 2. Dieser hat sie in ihrer Gesamtheit behandelt. Die Antworten der Kommission sowie die auf dieser Grundlage beschlossenen Anpassungen sind im Bericht aufgeführt. Einige allgemeine Kommentare sind untenstehend aufgeführt.

In Bezug auf die normative Tragweite weist der Expertenbericht darauf hin, dass einige Artikel so formuliert sind, dass sie im Extremfall in einem nicht bundesrechtskonformen Sinn interpretiert werden könnten. Die Kommission ist sich bewusst, dass das Bundesrecht in jedem Fall Vorrang hat und den Interpretationsspielraum der Kantonsverfassung einschränkt. Daher erinnert sie daran, dass eine extreme, bundesrechtswidrige Auslegung keineswegs beabsichtigt war. Die Auslegung der betreffenden Artikel muss unter Beachtung des Bundesrechts erfolgen. Darüber hinaus empfiehlt der Expertenbericht, die Tragweite einiger neuer Grundrechte zu erläutern, entweder im Kommentar (d.h. im vorliegenden Bericht) oder indem Beispiele für Anwendungsbereiche direkt in den betreffenden Artikel eingefügt werden. Die Kommission hat dies getan.

Der Expertenbericht fragte auch nach der Gerichtsbarkeit bestimmter Bestimmungen, insbesondere solcher, die neue Grundrechte vorsehen, oder solcher mit geplanten Staatsaufgaben zum selben Thema. Zur Erinnerung: Justiziabel sind Bestimmungen, die nicht durch Ausführungsbestimmungen konkretisiert werden müssen. Sie reichen aus, um die Grundlage für eine gerichtliche Entscheidung zu bilden. Einige Grundrechte können teilweise justiziabel sein, wobei der eine Teil direkt vom Richter angewendet wird und der andere Teil in einem Gesetz näher bestimmt wird. In diesem Fall behält der Richter die Kompetenz, das Grundrecht im genauen Kontext des Antrags auszulegen. Im vorliegenden Bericht wird der Kommentar zu den betreffenden Artikeln beispielsweise lauten: «Es bleibt der Rechtsprechung überlassen, den justiziablen Teil dieses Rechts zu bestimmen».

II. REDIGIERTE ARTIKEL MIT KOMMENTAR

Grundrechte

Art. 13 Gewährleistung der Grundrechte

Der Vorschlag, die Art. 13 und 41 entsprechend den Empfehlungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon und den rechtlichen Anmerkungen zusammenzufassen, wurde mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Der Artikel 13 wurde somit gestrichen.

Art. 14 Menschenwürde

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie muss geachtet und geschützt werden.

Die Kommission hat stillschweigend beschlossen, keine Änderungen zu diesem Artikel im Vergleich zu den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates der ersten Lesung vorzunehmen.

Art. 15 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

¹ Alle Personen sind gleichberechtigt.

² Niemand darf wegen der Herkunft, der Identität, der körperlichen Erscheinung, des Geschlechts, des Zivilstandes, der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, des Erbguts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen eines physischen, geistigen oder psychischen Unterschieds oder in irgendeiner anderen Form diskriminiert werden.

³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Absatz 1

Es wurden einige redaktionelle Änderungen vorgenommen, um die Klarheit zu vergrössern, insbesondere auf der Grundlage von Anmerkungen von Experten und einer rechtlichen Anmerkung¹.

Der Begriff «Menschen» wurde mit **11 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen** durch den Begriff «Personen» ersetzt. Der Begriff «Personen» entspricht der Lehrmeinung, dass neben «natürlichen Personen» (Menschen) auch «juristische Personen» (z. B. Unternehmen) vor dem Gesetz gleichgestellt sind. Es wurde auch beschlossen, die Formulierung «vor dem Gesetz» durch «gleichberechtigt» zu ersetzen. Dieser Ausdruck ist präziser und entspricht auch der gegenwärtigen Lehrmeinung². Die Formulierung «Alle Personen sind gleichberechtigt» wurde mit **10 zu 3 Stimmen** angenommen.

Absatz 2

Die Aufnahme der «Geschlechtsidentität» in die Liste der Diskriminierungen war Gegenstand einer Debatte. Die Kommission war der Ansicht, dass die Erwähnung dieses Aspekts wichtig ist, um diese Form der Diskriminierung sichtbar zu machen und die Anerkennung von betroffenen Personen zu verbessern. Im Anschluss an diese Überlegungen wurde mit **6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen** beschlossen, die «Geschlechtsidentität» beizubehalten.

¹ Nanchen, Stéphanie. Art. 15 (Egalité en droit) Note juridique. (2022)

² Martenet, Vincent, Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, ad art. 8, Rz. 24 und 25; Martenet, Vincent, 2018. Art. 8 Abs. 1 und 2 BV. S. 42-46 in Weerts S. (eds.) Révision imaginaire de la Constitution fédérale - Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Helbing Lichtenhahn.

Die Kommissionsmitglieder waren mehrheitlich der Ansicht, dass die umfassendere Aufzählung die Ursachen der erwähnten Diskriminierungen sichtbarer macht und zudem einen ausdrücklichen Schutz vor diesen Diskriminierungen ermöglicht. Aufgrund einer Bemerkung der VLR-Fraktion schlug die Kommission vor, nach der Liste «oder in irgendeiner anderen Form diskriminiert werden» hinzuzufügen, um die Existenz von nicht erwähnten Diskriminierungen zu betonen.

Bezüglich der Kohärenz der in Deutsch und Französisch verwendeten Begriffe hat die Kommission stillschweigend entschieden, an ihrer Version festzuhalten.

Die endgültige Entscheidung der Kommission lautete mit **7 zu 6 Stimmen** für die Beibehaltung von Absatz 2 mit einer Liste von Diskriminierungen und dem Zusatz «oder in irgendeiner anderen Form diskriminiert werden».

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

Art. 16 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen an den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 17 Recht auf Leben, auf persönliche Freiheit und auf ein würdiges Lebensende

Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit, sowie auf ein würdiges und frei gewähltes Lebensende.

Der Artikel 17 löste in der Kommission eine Debatte aus, die von einigen Kommissionsmitgliedern angeregt wurde, die den Ausdruck: "frei gewählt" beanstandeten. Die Kommission war der Ansicht, dass dieser Artikel in erster Linie die Palliativpflege stärkt, doch die ausdrückliche Hinzufügung eines "Rechts auf Palliativpflege" wurde mit **6 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen** abgelehnt, da dieses Thema implizit in der Formulierung "auf ein würdiges und frei gewähltes Lebensende" enthalten ist und bereits explizit in Art.158 Palliativpflege geregelt ist.

Die rechtliche Anmerkung³ zu diesem Artikel erwähnt, dass das Bundesrecht diese Bestimmung gut einrahmt: Direkte aktive Sterbehilfe (vorsätzliche Handlung, um das Leben einer Person auf deren Verlangen zu beenden) kann strafrechtlich geahndet werden (Art. 114 StGB), im Gegensatz zur passiven Sterbehilfe (Verzicht auf lebenserhaltende Massnahmen oder Abbruch der Massnahmen, wenn die Person dies wünscht). Die in der ersten Lesung gewählte Formulierung kodifiziert eine bereits bestehende Praxis, die vom Bundesgericht bestätigt wurde. Mit dieser Formulierung beabsichtigt die Kommission nicht, in dieser Frage über das Bundesrecht hinauszugehen. Schliesslich beschloss die Kommission mit **7 zu 6 Stimmen**, die Version aus der ersten Lesung beizubehalten.

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

³ Nanchen, Stéphanie. Art.17 (Droit à une fin de vie digne) Note juridique. (2022)

Art. 18 Kinderrechte

¹ Das Kind hat innerhalb der Familie und der Gesellschaft unveräußerliche Rechte auf Wachstum, Entfaltung und Integration sowie auf Schutz seiner Integrität vor jeder Form von Gewalt.

² Das Wohl des Kindes, sein Recht auf Beteiligung und sein Anspruch auf rechtliches Gehör sind bei allen Entscheidungen oder Verfahren, die es betreffen, ab Kleinkindalter gewährleistet.

³ Jedes Kind hat Anspruch auf angemessene wirtschaftliche und soziale Unterstützung.

⁴ Kinder mit Behinderungen haben das Recht auf Teilnahme am regulären Schulunterricht durch geeignete schulische Massnahmen, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kindes dient.

⁵ Die digitalen Aktivitäten eines Kindes dürfen nicht im Interesse Dritter ausgenutzt werden. Sein neutraler Zugang zu Informationen ist gewährleistet.

Absatz 2

Es wurde diskutiert, ob die Streichung von «ab Kleinkindalter» angebracht ist. Der Ausdruck «ab Kleinkindalter» konkretisiert die etablierte Rechtsprechung des Bundesgerichts laut Bundesgerichtsentscheid 5A_131/2021 vom 10. September 2021 in Erwägung 3.2.3 zum Recht von Kindern, ab Kleinkindalter, grundsätzlich ab dem 6. Lebensjahr. Die Kommission sprach sich mit **7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung** für die Beibehaltung des Ausdrucks «ab Kleinkindalter» aus.

Absatz 4

Die Kommission beschloss, Änderungen vorzunehmen, um die terminologische Kohärenz zu gewährleisten. Ebenso wurde ein Unterschied zwischen dem französischen und dem deutschen Text bereinigt. Dieser Punkt wurde von den Experten angesprochen. Der Begriff «intérêt supérieur de l'enfant» wird in Artikel 3 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, die die Schweiz unterzeichnet hat, auf Französisch verwendet. Seine Entsprechung im deutschen Text der Konvention ist «Wohl des Kindes». Die alleinige Verwendung des Begriffs «intérêt supérieur de l'enfant» im französischen Text wurde einstimmig angenommen. Der äquivalente Begriff im deutschen Text bleibt «Wohl des Kindes».

Absatz 5

Auf Vorschlag eines Kommissionsmitgliedes wird eine allgemeine Bestimmung eingeführt, die sich auf digitale Aktivitäten bezieht. Die Absicht ist, Kinder vor dem Missbrauch ihrer digitalen Aktivitäten zu schützen. Die vertikale Wirkung dieses Rechts könnte sich insbesondere im schulischen Rahmen zeigen. Die horizontale Wirkung dieser Bestimmung ist dagegen sehr begrenzt. Beispielsweise schränken das Bundesprivatrecht oder das Bundesgesetz über die Telekommunikation die normative Reichweite dieses Rechts ein. Dennoch kann dieses neue Recht, wie andere Grundrechte auch, ein Zeichen setzen: Es bekräftigt die Verbundenheit des Staates mit einem wichtigen Wert, nämlich dem Schutz von Kindern im digitalen Bereich. Es kann auch als Inspiration für den Bundesgesetzgeber dienen.

Im ersten Satz wird gefordert, dass die digitalen Aktivitäten des Kindes vor der Ausbeutung im Interesse Dritter geschützt werden. Im zweiten Satz bedeutet die Gewährleistung des neutralen Zugangs, dass es für das Kind möglich sein muss, auf Informationen zuzugreifen, ohne dass diese über Profiling-Methoden personalisiert oder individualisiert werden. Diese Formulierung bedeutet nicht, dass dieser neutrale Zugang für alle «obligatorisch» ist, sondern lediglich, dass man als Einzelperson einen neutralen Zugang «beanspruchen» kann. Was den neutralen Zugang betrifft, so regelt die Allgemeine Datenschutzverordnung (DSGVO) die Frage des Profilings bereits im Vorfeld, auf der Ebene der Datenerhebung. Nun sind

Datenschutzbestimmungen auch in Artikel 24 des Kommissionsentwurfs enthalten und könnten bereits einen angemessenen Schutz vor nicht eingewilligter Profilerstellung und Personalisierung bieten. Die Kommission wollte den neutralen Zugang hier jedoch ausdrücklich erwähnen, um seinen Willen zu verdeutlichen, Kindern einen Schutz beim Zugang zu Informationen zu gewährleisten.

Mit **8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung** sprach sich die Kommission für die Hinzufügung von Absatz 5 aus.

Art. 19 Rechte von Menschen mit Behinderungen

¹ Das Recht von Menschen mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen auf eine volle und wirksame Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und auf die freie Ausübung ihrer Autonomie ist gewährleistet und wird gleichberechtigt mit allen Menschen ausgeübt.

² Das Recht auf Zugang zum öffentlichen Verkehr, zu Gebäuden, Einrichtungen, Informationen und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, ist ihnen gewährleistet.

³ Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf angemessene Vorkehrungen, die für die Gewährleistung oder die Ausübung ihrer Grundrechte erforderlich sind, ist gewährleistet.

⁴ Im Umgang mit den Behörden haben Menschen mit Behinderungen das Recht, Informationen in einer an ihre Bedürfnisse und Fähigkeiten angepassten Form zu erhalten und zu kommunizieren, insbesondere in Gebärdensprache und Brailleschrift, ohne zusätzliche Kosten.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine grösseren Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates der ersten Lesung vorzunehmen. Es wurden lediglich redaktionelle Änderungen vor allem im deutschen Text vorgenommen, um die Klarheit zu gewährleisten, insbesondere auf der Grundlage von Anmerkungen der Experten. Der Text von Absatz 1 übernimmt den französischen und deutschen Text von Artikel 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das von der Schweiz unterzeichnet wurde⁴. Diese Korrekturen wurden stillschweigend angenommen.

Art. 20 Rechte älterer Menschen

¹ Jede ältere Person hat Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Würde, ihrer Integrität, ihrer Autonomie und ihrer Wahlfreiheit.

² Sie hat Anspruch auf volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und auf die Ausübung ihrer Rechte.

Der deutsche Text wurde entsprechend dem Vorschlag des Expertenberichtes Ammann-Mahon in Bezug auf Absatz 2 korrigiert. Diese Korrektur wurde stillschweigend angenommen. Der Kommission wurden eine Reihe von Änderungen zu diesem Artikel vorgeschlagen. Die Kommission diskutierte die Relevanz der Präzisierung des Begriffs «ältere Person» im Titel. Die Kommission war der Ansicht, dass kein Schwellenalter für die Kategorisierung einer älteren Person festgelegt werden sollte, und beschloss stillschweigend, den Titel des Artikels nicht zu ändern.

Die Hinzufügung eines «Rechts auf Lebensqualität» wurde von der Kommission stillschweigend abgelehnt, da dieses nicht durchsetzbar ist, auch wenn es ein Recht auf Mittel

⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/fr>

zur Erreichung dieses Zwecks geben kann. Die Kommission diskutierte auch eine Reihe weiterer redaktioneller Änderungen. Da diese Änderungen dem Text der Kommission im Wesentlichen gleichwertig sind, wurden dieser stillschweigend vorgezogen.

Art. 21 Recht auf Inklusion und Integration

¹ Das Recht auf Inklusion und Integration ist gewährleistet.

² Kanton und Gemeinden ergreifen Massnahmen, um allen Personen eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Aufgrund der Empfehlungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon und in Abstimmung mit der Kommission 6 diskutierte die Kommission Artikel 21 erneut. Der Expertenberichtes Ammann-Mahon warf die Tatsache auf, dass die konkrete normative Bedeutung und Tragweite der Bestimmung unklar seien, und stellte ihre Justiziabilität in Frage. Es sei daran erinnert, dass sich die Kommission für die erste Lesung auf die Arbeit von Prof. Previtali stützte⁵ um dieses Recht vorzuschlagen. Dieser bekräftigt die Justiziabilität des Rechts auf Inklusion und beschreibt seine normative Reichweite wie folgt: «Jeder und jede soll das Recht haben, an allen Aktivitäten des Lebens einer Gemeinschaft teilzunehmen. Der Ausschluss von diesen Aktivitäten muss die Ausnahme bleiben und den in Art. 36 Bundesverfassung festgelegten Kriterien für die Einschränkung von Grundrechten entsprechen. [...] Die Verpflichtung, systemische Barrieren, die der sozialen Eingliederung entgegenstehen, zu beseitigen, ist nicht absolut. Es muss nur auf die Schranken eingewirkt werden, die die Teilnahme am Gemeinschaftsleben verhindern oder übermässig erschweren. Diese Entscheidung ist vor allem aus zwei Gründen gerechtfertigt. Zum einen ist es materiell unmöglich, die Beseitigung jedes kleinen Hindernisses für die Eingliederung zu garantieren. Andererseits ist es nicht willkürlich, von einer Person, die am gesellschaftlichen Leben teilhaben will, eine zumutbare Anpassungsleistung zu verlangen.» Um die normative Reichweite des Rechts auf Inklusion und Integration weiter zu präzisieren, beschloss die Kommission, die Formulierung «allen Personen die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen» hinzuzufügen.

Die Kommission 6 sah eine Staats- und Gemeindeaufgabe als «Spiegel» des Grundrechts auf Inklusion und Integration vor. Der Expertenberichtes Ammann-Mahon schlug vor, diese Bestimmungen im Grundrecht zusammenzufassen, ähnlich wie das Gleichstellungsgrundrecht, das ebenfalls eine Staatsaufgabe integriert (Art. 8, Absatz 3, Bundesverfassung). Die Bestimmung des justiziablen Teils dieses Rechts soll der Rechtsprechung überlassen werden. Die Kommission 6 stimmte diesem Vorgehen zu. Der Vorschlag wurde mit **9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung** angenommen.

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

Art. 22 Recht auf Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Es wurde ein Vorschlag gemacht, um die Rechtsprechung zum Existenzminimum zu konkretisieren (siehe Rechtshinweis⁶): «Jede bedürftige Person hat Anspruch auf die für ein

⁵ Previtali, A, 2011, Pour la reconnaissance d'un nouveau droit de l'homme - Le droit à l'inclusion, in : Jean-Baptiste Zufferey/Jacques Dubey/Adriano Previtali (Hrsg.), L'homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi, Zürich 2011, S. 415 ff.

⁶ Nanchen, Stéphanie, Art.22 (condition minimales d'existence) Note juridique. (2022).

menschenwürdiges Dasein wesentlichen Mittel, insbesondere auf Nahrung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung». Mit **7 zu 6 Stimmen** hielt die Kommission jedoch am Status quo fest (gleichbedeutend mit Art. 12 Bundesverfassung).

Art. 23 Recht auf menschliches Eingreifen

Jede Person hat das Recht auf menschliches Eingreifen in Situationen, die für den Schutz ihrer Rechte unerlässlich sind, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Justiz.

Eine Neuformulierung dieses Artikels wird aufgrund von Vorbehalten vorgeschlagen, die durch den Expertenbericht Ammann-Mahon bezüglich des Inhalts und der normativen Reichweite des Artikels geäußert wurden. Da es sich um ein neues Recht handelt, hat sich die Kommission grundsätzlich darauf geeinigt, den Geltungsbereich zu präzisieren, indem einige als wesentlich erachtete Situationen benannt werden: «insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Justiz». Diese Formulierung wurde mit **7 zu 6 Stimmen** angenommen. Die Kommission war der Ansicht, dass es Sache des Gesetzes und der Rechtsprechung sein wird, die anderen «Situationen, die für die Wahrung [ihrer] Rechte wesentlich sind» zu definieren, wobei diese allgemeine Formulierung für eine verfassungsrechtliche Norm geeignet ist.

Der Expertenbericht Ammann-Mahon stellte sich auch die Frage nach dem Verständnis des Begriffs «menschlicher Kontakt». Die Kommission war der Ansicht, dass der in erster Lesung vorgeschlagene Begriff «menschlicher Kontakt» sich auf die Interaktion mit einer Person bezieht. Dieses Recht verhindert beispielsweise, dass eine Person ausschliesslich von einem Roboter gepflegt wird, ohne jemals einen Menschen zu sehen. Dennoch ist es auch die Absicht der Kommission, z. B. zu verhindern, dass eine wichtige Entscheidung ausschliesslich von einer Maschine getroffen wird. Es geht also darum, das Recht auf ein menschliches Eingreifen in einen wichtigen Entscheidungsprozess zu gewähren. Der Begriff «Eingreifen» scheint in diesem Fall besser geeignet zu sein. Er wird insbesondere in der DSGVO verwendet.

In einer zweiten Abstimmung bestätigte die Mehrheit der Kommission das Wort «Eingreifen». Für die Kommission ist dieses Wort allgemeiner und sollte das Wort «Kontakt» einschliessen und erweitern. **7 Stimmen** stimmten für «menschliches Eingreifen», **6 Stimmen** für «menschlicher Kontakt». Nach einer Bemerkung der Juristin diskutierte die Kommission, den Titel mit dem Text des Artikels in Einklang zu bringen, und stimmte stillschweigend der Änderung des Titels in «Recht auf menschliches Eingreifen» zu. Schliesslich wird dieses Recht von der Kommission als justiziabel angesehen.

Art. 23a Recht auf eine gesunde Umwelt

Jede Person hat das Recht, in einer gesunden Umwelt zu leben.

Auf Antrag einiger Mitglieder hat die Kommission die Debatte über das Recht auf eine gesunde Umwelt wieder eröffnet. Dieses Recht ist in der heutigen Zeit ein Thema von enormer Bedeutung. Es wurde auch von 73% der Menschen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, befürwortet. Es ist daher mit einer starken politischen Symbolik behaftet und stellt ein wichtiges Signal an die kommenden Generationen dar.

Die Kommission hörte Prof. Hottellier zu dieser Frage an. Dieses Recht wird materiell bereits durch die Rechtsprechung des EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) garantiert. Es existiert also bereits im Schweizer Recht, als eine Schöpfung der Rechtsprechung, die sich aus internationalen Rechten wie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) ergibt. Dieses Recht ist neu in seiner Bezeichnung, existiert

also bereits hinsichtlich seines Zwecks. Seine Verankerung in der Verfassung hat jedoch den Wert eines Markers, der den Gesetzgeber daran erinnert, es zu berücksichtigen. Es markiert die Umweltdimension in der Ausübung des staatlichen Handelns, auch wenn seine konkrete Tragweite noch nicht greifbar ist.

Die Beispiele aus der Genfer Rechtsprechung zeigen, dass dieses Recht die Rechtsordnung nicht umwälzt, da das Bundesrecht bereits Anwendung findet. Dieses Recht schafft vielmehr eine Brücke zwischen den Bestimmungen, die Privatpersonen zu schützen, und den Aufgaben des Staates. In dieser Hinsicht stellt es eine Ergänzung zu den Umweltschutzartikeln des Vorentwurfes dar (z.B. 141, 167 ff., 189).

Da die Schweiz eine Umweltgesetzgebung kennt, ist die Justiziabilität dieses Rechts gering, es wird gewissermassen in die bestehende Gesetzgebung integriert. Daher ist dieses Recht derzeit kaum justiziabel.

Die Änderung übernimmt die Formulierung aus Artikel der Genfer Verfassung, «jede Person hat das Recht, in einer gesunden Umwelt zu leben», die kürzer ist als die in der 1. Lesung vorgeschlagene Formulierung, in der von einer «gesunden, sicheren und nachhaltigen» Umwelt die Rede war.

Der vorgeschlagene Artikel wurde mit **7 zu 6 Stimmen** angenommen.

Art. 24 Schutz der Privatsphäre

¹ Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung, ihres Briefverkehrs sowie der Beziehungen und Aktivitäten, die sie über Post- und alle Formen des Telekommunikationsverkehrs herstellt, einschliesslich des Rechts, nicht unrechtmässig überwacht zu werden.

² Jede Person hat das Recht, ihre persönlichen Daten zu kontrollieren. Sie hat insbesondere das Recht, davor geschützt zu werden, dass ihre persönlichen Daten ohne ihre Einwilligung verwendet werden. Dieses Recht umfasst insbesondere die Einsicht in diese Daten, die Berichtigung unrichtiger Daten und die Vernichtung ungeeigneter oder unnötiger Daten.

³ Der Datenschutz wird durch eine unabhängige und unparteiische Behörde gewährleistet.

Absatz 2

Das im Expertenbericht Ammann-Mahon festgestellte Problem der deutschen Version des Ausdrucks «unbefugte Verwendung der persönlichen Daten» in Abs. 2 wurde diskutiert. In Anlehnung an das in der Datenschutzgesetzgebung verankerte Vokabular (insbesondere DSGVO oder DSG Art. 17) wurde vorgeschlagen, den französischen Text durch die Verwendung von «non consentie» zu präzisieren, was dem deutschen Ausdruck «nicht eingewilligt» entspricht.

In Anwesenheit von 12 Mitgliedern wurde die Änderung mit **10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung** angenommen. Anschliessend wurde die deutsche Formulierung erneut diskutiert, da der aktuelle Text für die deutschsprachigen Mitglieder der Kommission nicht ganz zufriedenstellend war. Die Kommission nahm stillschweigend die folgende Änderung an: «Sie hat insbesondere das Recht, davor geschützt zu werden, dass ihre persönlichen Daten ohne ihre Einwilligung verwendet werden», was die Formulierung von Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO entspricht.

Art. 25 Recht auf Ehe und Familie

Das Recht, eine Ehe zu schliessen, eine Familie zu gründen oder eine andere Lebensform allein oder in Gemeinschaft zu wählen, ist gewährleistet.

Die Diskussion in der Kommission wurde durch die Formulierung in Artikel 22 der Genfer Verfassung angeregt, in der Lebensformen «allein oder in Gemeinschaft» erwähnt werden. Diese Erwähnung würde es ermöglichen, die Rücksichtnahme und Berücksichtigung von Alleinstehenden in der Gesellschaft gegenwärtig zu erhöhen. Die Kommission sprach sich mit **7 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen** für diese Formulierung aus.

Art. 26 Mutterschaft

Jede Frau hat Anspruch auf materielle Sicherheit vor und nach der Niederkunft.

Der Expertenbericht Ammann-Mahon wirft Fragen zur normativen Tragweite dieser allgemein formulierten Bestimmung sowie zu ihrer Justiziabilität auf. Ein Rechtshinweis macht darauf aufmerksam, dass die Freiburger Kantonsverfassung eine weitaus detailliertere Bestimmung hat, die die von den Experten aufgeworfenen Fragen weitgehend beantwortet.⁷

Die Kommission war der Ansicht, dass es Sache des Grossen Rates sein wird, festzulegen, wie weit die kantonale Gesetzgebung gehen soll, und dass die Richter über die Reichweite der Justiziabilität dieses Artikels entscheiden müssen. Die Kommission beschliesst daher stillschweigend, Artikel 26 nicht anzupassen, sondern ihn unverändert in einer allgemeinen Formulierung mit Verfassungsrang zu belassen.

Art. 27 Glaubens- und Gewissensfreiheit

¹ Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

³ Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

⁴ Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 28 Recht auf Grundausbildung und Berufsbildung

¹ Das Recht auf Bildung und auf Aus- und Weiterbildung ist gewährleistet.

² Jede Person hat Anspruch auf eine unentgeltliche öffentliche Erstausbildung.

³ Jede Person, die nicht über die finanziellen Mittel für eine anerkannte Ausbildung verfügt, hat Anspruch auf Unterstützung durch den Staat.

⁴ Jede Person, die nicht über die Kenntnisse und Kompetenzen verfügt, die für eine minimale soziale und berufliche Integration notwendig sind, hat Anspruch auf geeignete Ausbildungsmaßnahmen.

Die Kommission beschloss, im Vergleich zu den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates der ersten Lesung keine grösseren Änderungen zu diesem Artikel vorzunehmen. Die Bemerkungen des Expertenberichtes erfordern folgende Kommentare. Ammann-Mahon weisen darauf hin, dass Absatz 1 von der Bundesverfassung abweicht, da dort auch die Weiterbildung erwähnt wird. Die Kommission bestätigt, dass es ihr nicht darum

⁷ Nanchen, Stéphanie Art. 27 (Protection de la maternité). Note juridique (2022)

geht, die Weiterbildung genauso wie die Grundbildung kostenlos zu machen. Im Gegenteil, sie möchte diesen Artikel in einer Perspektive des lebenslangen Lernens beibehalten, in einer Zukunft, die von zunehmenden beruflichen Übergängen aufgrund von Umwelt- und gesellschaftlichen Veränderungen geprägt ist (z.B. in den Bereichen Mobilität, Bauwesen, Dienstleistungen). In dieser Hinsicht ist es wichtig, die Hindernisse für den Zugang zur Weiterbildung zu beseitigen. Ein solches Recht zielt beispielsweise darauf ab, dass Personen, die eine Weiterbildung in Angriff nehmen wollen, Zugang zu Stipendien haben (ohne Garantie auf Gewährung, da Stipendien nur auf der Grundlage eines nachgewiesenen finanziellen Bedarfs gewährt werden). Die Kommission beschloss mit **7 zu 6 Stimmen**, die Erwähnung der Weiterbildung in diesem Absatz beizubehalten.

Ammann und Mahon schlugen vor, im Französischen «insertion» durch «intégration» zu ersetzen, um die Kohärenz mit dem Deutschen zu gewährleisten. Dieser Vorschlag wurde stillschweigend nicht übernommen. Tatsächlich sind die verwendeten Begriffe im Französischen und im Deutschen unterschiedlich (insertion sociale et professionnelle, soziale und berufliche Integration). Eine redaktionelle Änderung in der deutschen Sprache wurde vorgenommen, um die Klarheit zu gewährleisten, insbesondere auf der Grundlage der Anmerkungen der Experten. Diese Korrektur wurde stillschweigend angenommen.

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

Art. 29 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 30 Recht auf Information

¹ Jede Person hat das Recht, mit dem Staat zu kommunizieren und amtliche Informationen auf möglichst verständliche Weise zu erhalten, ohne verpflichtet zu sein, ausschliesslich eine bestimmte Technologie zu verwenden.

² Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Unterlagen und öffentlichen Daten, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Absatz 1

Die Diskussion in der Kommission drehte sich um die Anforderung an den Staat, bei der Kommunikation einen alternativen Kanal zum technologischen Kanal zur Verfügung zu stellen. Das Plenum in der ersten Lesung beschloss, «ohne verpflichtet zu sein, eine bestimmte Technologie zu verwenden» durch «in einer an ihre Bedürfnisse angepassten Form» zu ersetzen. Die Kommission ist der Ansicht, dass «in einer ihren Bedürfnissen angepassten Form» zu weit geht, da es jedem Individuum erlauben würde, eine spezifische Form der Kommunikation zu verlangen, und den Staat dazu verpflichten würde, diese bereitzustellen, was unverhältnismässig erscheint. Die Absicht der Kommission ist vielmehr, dass der Staat immer eine Alternative zu einem technologischen Kanal anbietet, seine Verpflichtung aber dort endet. Es wurde vorgeschlagen, diese Absicht zu formulieren, indem die Fassung der Kommission der ersten Lesung wie folgt präzisiert wird: «ohne verpflichtet zu sein, ausschliesslich eine bestimmte Technologie zu verwenden». Die Kommissionsmitglieder sprachen sich mit **10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung** für diesen Vorschlag aus.

Art. 31 Schutz der Whistleblower

Jede Person, die in gutem Glauben und zur Wahrung des öffentlichen Interesses der zuständigen Stelle mutmasslich rechtswidriges Verhalten meldet, wird von den Behörden besonders geschützt.

Ein Kommissionsmitglied schlägt vor, den Artikel zu ändern und «rechtmässig festgestellte rechtswidrige Verhaltensweisen» durch «mutmasslich rechtswidrige Verhaltensweisen» zu ersetzen, wie es in Urteilen des EGMR unter Berufung auf Art. 10 EMRK (Meinungsfreiheit) verwendet wird. Diese Vorschläge werden damit begründet, dass «rechtmässig feststellen» im Falle von Whistleblowern illusorisch ist, da es unverhältnismässige Massnahmen bei der Beweisführung erfordert, siehe Rechtshinweis.⁸

Dieses Recht würde nur im öffentlichen Sektor (Gemeinde, Kanton) gelten und nicht für Whistleblower im privaten Sektor, da diese Situation unter das Bundesrecht fällt. Es wird festgehalten, dass illegal (gesetzwidrig) bedeutet, dass es gegen das Gesetz verstösst, und illicite (rechtswidrig) bedeutet, dass es gegen das Recht verstösst, wobei diese Bedeutung weiter gefasst ist als das Gesetz.

Die Kommission nahm den Vorschlag, «rechtmässig festgestelltes rechtswidriges Verhalten» durch «mutmasslich rechtswidriges Verhalten» zu ersetzen, mit **9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen** an.

Art. 32 Digitale Unversehrtheit und digitale Identität

¹ Jede Person hat das Recht auf digitale Unversehrtheit, einschliesslich der Möglichkeit, frei über digitale Technologien zu interagieren.

² Jede Person hat Anspruch auf einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang zum Internet.

³ Jede Person hat das Recht, ihre digitale Identität zu kontrollieren und über sie zu verfügen, insbesondere zum Zwecke der Identifizierung und des Zugangs zu Dienstleistungen.

Die Kommission beschloss stillschweigend, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen.

Aufgrund des Expertenberichtes Ammann-Mahon, geäusserte Frage nach der normativen Reichweite von Abs. 2 stellt die Kommission klar, dass es nicht um die Gewährleistung eines kostenlosen Zugangs zum Internet geht, sondern lediglich darum, dass dieser Zugang ohne Diskriminierung möglich sein muss (z.B. keine Zensur bestimmter Teile des Internets). Die Frage der Bereitstellung der Infrastruktur, die den Zugang zum Internet ermöglicht, wird hingegen in Artikel 33 unter der Regelung der «angemessenen Vorkehrungen» geregelt.

Art. 33 Recht auf öffentliche Dienstleistungen

Jede Person hat das Recht auf angemessene Vorkehrungen, die den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ermöglichen.

In Bezug auf den Expertenbericht Ammann-Mahon zur konkreten Bedeutung und normativen Tragweite dieses Artikels ist die Kommission der Ansicht, dass er mit der Verwendung des

⁸ Nanchen, Stéphanie, Art.31 (Lanceurs d`alerte) Note juridique (2022).

Begriffs «angemessen» einen verhältnismässigen Rahmen gesetzt hat, der mögliche übertriebene Ansprüche in diesem Bereich einschränkt.

Es wurden redaktionelle Änderungen auf Deutsch vorgenommen, die der Klarheit dienen und insbesondere auf Anmerkungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon beruhen. Diese Korrekturen wurden stillschweigend angenommen.

Art. 34 Kunst, Wissenschaft und Teilhabe am kulturellen Leben

¹ Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.

² Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.

³ Jede Person hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

Die Anmerkungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon zu diesem Artikel wurden diskutiert. Um die Einheitlichkeit des Titels zu gewährleisten, wurde der deutsche Titel nach ihren Vorschlägen angepasst.

Absatz 1

Die beiden Sprachversionen des Vorentwurfes waren nicht kohärent. Der Vorschlag, den Ausdruck «La liberté de la création et d'expression artistique est garantie» (französischer Text) durch «Freiheit der Kunst» (erster Teil des deutschen Textes) in Anlehnung an Artikel 21 der Bundesverfassung zu ersetzen, wurde stillschweigend angenommen.

Absatz 3

Die normative Reichweite des Zugangs zu Kultur, die durch den Expertenbericht Ammann-Mahon aufgeworfen wurde, wurde aufgrund eines juristischen Hinweises⁹ diskutiert. Abs. 3 entspricht Art. 27 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Gemäss der im Rechtsvermerk erwähnten Rechtsprechung garantiert dieser Absatz 3 nicht den kostenlosen Zugang zu Kultur, was die Absicht der Kommission bestätigt.

Art. 35 Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit

¹ Die Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Versammlungen oder Demonstrationen zu organisieren, daran teilzunehmen oder ihnen fernzubleiben.

³ Versammlungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund können durch Gesetz oder Gemeindereglement einer Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Absatz 2

Die Anmerkungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon zu diesem Artikel wurden diskutiert. Die Kommission beschloss stillschweigend, den Formulierungsvorschlag zu übernehmen, der in Absatz 2 angeregt wurde («... daran teilzunehmen oder nicht»).

Die deutsche Formulierung wird ebenfalls angepasst, um «Versammlungen und Demonstrationen» nicht mehrfach zu wiederholen.

⁹ Nanchen, Stéphanie, Art.34 (Art, science et participation à la vie culturelle) Note juridique (2022)

Absatz 3

Die Experten Ammann-Mahon fragen, ob sich diese Bestimmung wirklich nur auf den öffentlichen Bereich bezieht, und wie es sich angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung mit dem privaten Bereich verhält. Die Kommission erinnert daran, dass diese Formulierung aus Artikel 32 der Bundesverfassung übernommen wurde, in dem ebenfalls nur der öffentliche Bereich erwähnt wird. In Ausnahmefällen hat die Rechtsprechung den Geltungsbereich dieser Bestimmung auf den privaten Bereich ausgedehnt. Trotzdem entschied die Kommission stillschweigend, den Wortlaut der Bundesverfassung beizubehalten und die Bestimmung somit nicht zu ändern.

Art. 36 Eigentumsgarantie

¹ Das Eigentum ist gewährleistet.

² Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 37 Wirtschaftsfreiheit

¹ Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

² Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 38 Koalitionsfreiheit

¹ Die Koalitionsfreiheit ist gewährleistet.

² Arbeitskonflikte werden grundsätzlich durch Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf der Grundlage von Gesamtarbeitsverträgen beigelegt.

³ Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

⁴ Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

Absatz 4

Die rechtliche Anmerkung¹⁰ zur Hinzufügung des Begriffs «Aussperrung» durch das Plenum in der ersten Lesung ging in die Richtung des Expertenberichtes Ammann-Mahon. Die Erwähnung der Aussperrung in Absatz 4 sei irrelevant. Eine Aussperrung sei nur als Reaktion auf einen Streik zulässig. Wenn also (Absatz 4) das Gesetz den Einsatz von Streiks verbietet, ist auch die Aussperrung für Arbeitgeber dieser Personengruppe implizit verboten. Darüber hinaus erscheint es nicht fair, die Aussperrung für eine Kategorie von Unternehmen zu verbieten, während der Streik für die bei diesen Unternehmen beschäftigten Personen zulässig wäre.

¹⁰ Nanchen, Stéphanie, Art.38 (Liberté syndicale) Note juridique. (2022).

Die Kommission beschloss einstimmig, die Erwähnung der Aussperrung in Absatz 4 zu streichen. Die Absätze 3 und 4 sind somit identisch mit Art. 28 Abs. 3 und 4 Bundesverfassung.

Art. 39 Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Art. 40 Verfahrensgarantien

Die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankerten Verfahrensrechte sind gewährleistet, insbesondere:

- a) der Anspruch jeder Person auf gleiche und gerechte Behandlung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist;
- b) der Anspruch auf rechtliches Gehör;
- c) der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege;
- d) der Anspruch jeder Person auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde bei Rechtsstreitigkeiten, unter Vorbehalt der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefälle;
- e) der Anspruch jeder Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Die Verfahrensrechte sind in der Bundesverfassung und im internationalen Recht verankert.

Art. 41 Übernahme des übergeordneten Rechts

¹ Zusätzlich zu den vorgängig erwähnten Grundrechten gewährleistet der Kanton folgende Grundrechte:

- a) die Niederlassungsfreiheit;
- b) die Meinungs- und Informationsfreiheit;
- c) die Vereinigungsfreiheit;
- d) die Medienfreiheit;
- e) das Petitionsrecht.

² Die in der Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht verankerten weiteren Grundrechte sind gewährleistet.

Absatz 2

Absatz 2 wurde hinzugefügt, um die im gestrichenen Artikel 13 erwähnten Elemente aufzugreifen. Der Vorschlag, Artikel 39 zu streichen und die politischen Rechte in die Aufzählungsliste aufzunehmen, wurde mit 6 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt.

Art. 42 Verwirklichung der Grundrechte

¹ Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung respektiert, geschützt und verwirklicht werden.

² Wer eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, ist verpflichtet, die Grundrechte zu respektieren, zu schützen und zu verwirklichen.

³ Soweit sie sich dafür eignen, gelten die Grundrechte auch für die Beziehungen zwischen einzelnen Personen.

Absatz 1

In Bezug auf Absatz 1 diskutierte die Kommission den Ausdruck «einschliesslich im digitalen Umfeld». Der erwähnte Ausdruck wurde auch durch den Expertenbericht Ammann - Mahon in Frage gestellt. Es gibt keine spezifische Rechtsordnung «im digitalen Umfeld», aber die Rechtsordnung gilt überall. Ausserdem befasst sich ein anderer Artikel nun explizit mit Rechten im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Die Kommission beschliesst stillschweigend, den Ausdruck «einschliesslich im digitalen Umfeld» zu streichen.

Absatz 3

Zur Frage der Verwirklichung von Grundrechten zwischen Privaten (horizontale Wirkung) wurden die Kommissionsmitglieder durch den Expertenbericht Ammann - Mahon angesprochen. Ein kurzer Rückblick auf den Begriff der Grundrechte ist in diesem Zusammenhang hilfreich. Grundrechte haben eine vertikale Wirkung: Sie schützen Einzelpersonen vor dem Staat. Würde man den Grundrechten eine direkte horizontale Wirkung zuerkennen, würde man dann die Möglichkeit anerkennen, dass sich eine Privatperson vor einem Richter gegenüber einer anderen Privatperson auf sie beruft. Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern, Vereinigungsfreiheit, Koalitionsfreiheit oder Streikrecht) haben die Grundrechte jedoch keine direkte horizontale Wirkung. Stattdessen haben sie eine indirekte horizontale Wirkung durch ihre Konkretisierung im Gesetz und in der Anwendung des Gesetzes. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die durch die Grundrechte geschützten Interessen in den Beziehungen zwischen Privaten nicht unangemessen beeinträchtigt werden¹¹. Neben ihrer vertikalen Wirkung setzen die Grundrechte also auch Werte ein, über die der Gesetzgeber wachen muss. Aus diesem Grund hat sich die Kommission für die erste Lesung für eine einfache und direkte Formulierung dieses Absatzes entschieden, die unverändert aus der Verfassung des Kantons Genf übernommen wurde.

Der Expertenbericht Ammann-Mahon kommentierte die von der Kommission gewählte Formulierung mit dem Hinweis, dass sie potenziell über das Bundesrecht hinausgehen könnte (vgl. 35 Art. Bundesverfassung). Der Expertenbericht übersah jedoch, dass die Version der Kommission identisch ist mit Art. 41 Abs. 3 der Genfer Verfassung, die die Bundesgarantie erhalten hat. Die Absicht der Kommissionsmehrheit ist es, die Genfer Formulierung, die direkter und verständlicher ist als diejenige der Bundesverfassung, zu übernehmen. Damit will die Kommission den Grundrechten keine direkte horizontale Wirkung verleihen, die über das Bundesrecht hinausgeht. Tatsächlich erinnerte die Kommission daran, dass das Bundesrecht Vorrang hat, und schränkte die mögliche Auslegung dieses Artikels ohnehin ein. Eine juristische Anmerkung¹² erinnert an die Argumente der Genfer Verfassung für diese direktere Formulierung, die die Mehrheit der Kommission übernahm.

Die Kommission entschied sich mit **7 Stimmen** für die Beibehaltung der Version der ersten Lesung, während **6 Stimmen** sich an die Bestimmungen von Artikel 35 der Bundesverfassung halten wollten.

¹¹ Martenet, Vincent und Dubey, Jacques, Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, Helbing Lichtenhahn Verlag, pp. 44-47

¹² Nanchen, Stéphanie, Art. 42 (Réalisation des droits fondamentaux entre particuliers) Note juridique (2022).

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

Art. 43 Einschränkungen von Grundrechten

¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Die Kommission beschloss, in Bezug auf diesen Artikel keine Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Plenums des Verfassungsrates bei der ersten Lesung vorzunehmen. Der Artikel wurde aus der Bundesverfassung übernommen.

Zivilgesellschaft

Art. 56 Politische Parteien und Vereine

¹ Die politischen Parteien und Vereine tragen zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes bei und fördern die Bürgerbeteiligung.

² Sie werden von Kanton und Gemeinden zu Angelegenheiten, die sie betreffen, konsultiert.

Die Kommission stimmte stillschweigend der Segmentierung von Artikel 56 in zwei Absätzen zu.

Absatz 1

In Bezug auf Absatz 1 wurde der Vorschlag, die Fassung der ersten Lesung «partis et associations» durch die Version «partis et associations politiques» zu ersetzen, stillschweigend angenommen. Der deutsche Titel blieb unverändert.

Die Beobachtung, dass die politische Beteiligung in einigen Regionen gering ist, führte zu dem Vorschlag, den Zusatz «und fördern die Bürgerbeteiligung» einzufügen. Dieser Zusatz wurde stillschweigend angenommen.

Art. 57 Transparenz der Finanzierung des politischen Lebens

Das Gesetz gewährleistet die Transparenz der Finanzierung des politischen Lebens.

Die Änderung des Wortlauts von Artikel 57 ist durch die Empfehlungen des Expertenberichtes Ammann-Mahon begründet. Die in erster Lesung angenommene Formulierung würde die Form eines Grundrechts annehmen, während dieser Artikel kein Grundrecht ist. Die Änderung von Abs. 1 wurde von der Kommission mit **12 zu 1 Stimmen** angenommen.

Es wurde vorgeschlagen, einen zweiten Absatz hinzuzufügen, der besagt, dass «Die Kampagnenbudgets und -rechnungen sowie die Jahresabschlüsse der politischen Parteien werden veröffentlicht.», insbesondere um das vom Grossen Rat geplante und in Vernehmlassung gegebene Gesetz zu unterstützen. Das geplante Gesetz enthält nämlich im Vergleich zu anderen ähnlichen kantonalen Gesetzen Defizite, z.B. sagt es nichts über

Wahlkampfbudgets aus. Dieser Zusatz wurde mit **6 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen** abgelehnt.

Dieser Artikel ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

Art. 188 Organisationen der Zivilgesellschaft und Freiwilligenarbeit

¹ Kanton und Gemeinden anerkennen die Rolle und die Bedeutung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Freiwilligenarbeit in der Gesellschaft.

² Sie können Organisationen der Zivilgesellschaft für ihre Aktivitäten von allgemeinem Interesse unterstützen.

³ Sie respektieren die Autonomie der Organisationen der Zivilgesellschaft.

⁴ Sie können ihnen Aufgaben übertragen und sie konsultieren.

⁵ Sie fördern die Freiwilligenarbeit.

Absatz 4

Die Kommission akzeptiert stillschweigend den Vorschlag des Expertenberichtes Ammann-Mahon bezüglich der Formulierung.

Vorgeschlagene und nicht berücksichtigte Artikel

Schutz der Gedanken / «Neuro-Rechte»

Der Vorschlag, einen Schutz der Gedanken oder der Gehirnaktivität einzuführen, wurde diskutiert. Dieser Vorschlag soll vorausschauend sein und ein Zeichen setzen, welche Schutzmassnahmen der Bevölkerung angesichts der rasanten technologischen Entwicklung geboten werden sollen. In Chile werden derzeit Überlegungen in diese Richtung angestellt. Die Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass der Schutz der Hirnaktivität bereits im Schutz der physischen und psychischen Integrität enthalten ist (Art. 17) und dass die Daten, die möglicherweise durch die Überwachung der Hirnaktivität gesammelt werden, durch Artikel 24 (Schutz der Privatsphäre) geschützt sind. Das Eintreten auf dieses Thema wurde mit **7 zu 6 Stimmen** abgelehnt.

Impffreiheit

Der Vorschlag, den Artikel: «Die Impffreiheit wird garantiert» einzuführen, wurde diskutiert. Es wurde erwähnt, dass Impfungen einen Angriff auf die körperliche Integrität darstellen, die bereits durch Artikel 17 geschützt ist. Zudem hätte ein Recht auf Impffreiheit in der Kantonsverfassung keine Auswirkungen, wenn die Impfpflicht für bestimmte Bevölkerungsgruppen, die im Bundesgesetz über die Epidemien vorgesehen ist, durchgesetzt werden müsste, da das Bundesrecht Vorrang hat. Der Vorschlag wurde mit **9 zu 4 Stimmen** abgelehnt.

Therapiefreiheit

Der Vorschlag, einen Artikel zur «Therapiefreiheit» einzuführen, wurde mit der Befürchtung begründet, dass diese Therapiefreiheit in Frage gestellt werden könnte. Es ginge also darum, sie zu garantieren. Die Verfassung von Appenzell Ausserrhoden (Art. 48 Abs. 6) sieht einen Gesundheitsartikel vor, in dem die Therapiefreiheit enthalten ist. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, gestützt auf eine rechtliche Anmerkung¹³, dass die therapeutische Freiheit einen

¹² Nanchen, Stéphanie, liberté thérapeutique, Note juridique (2022)

Sonderfall der bereits garantierten Wirtschaftsfreiheit darstellt und nicht ausdrücklich garantiert werden muss. Die Abstimmung ergab nach zwei Abstimmungen Stimmengleichheit. Angesichts der ausschlaggebenden Stimme des Kommissionspräsidenten wurde die Einfügung einer solchen Bestimmung abgelehnt.

Dieser Vorschlag ist Gegenstand eines Minderheitsberichts.

In der Schlussabstimmung wurde der Vorentwurf der Kommission 2 für die zweite Lesung mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Dieser Bericht wurde auf dem Zirkulationsweg am 9. Mai 2022 genehmigt.

Der Kommissionspräsident: **Florian Evéquoz**

Die Kommissionsberichterstatteerin: **Madeleine Kuonen-Eggo**

III. ANHÄNGE

a. Anhörungen

Die Kommission hat folgende Personen angehört:

Zum Thema «Recht auf gesunde Umwelt»:

- Hottelier Michel, Professor für Verfassungsrecht der Universität Genf und ehemaliger Genfer Verfassungsrat.

b. Bibliographie

Odile Ammann und Pascal Mahon, "Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais", Bericht, erstellt auf Anfrage und im Auftrag des Büros des Verfassungsrates der Republik und Kanton Wallis, 8. Februar 2022.

Odile Ammann und Pascal Mahon, "Commentaire détaillé de l'avant-projet", Anhang zum Bericht über die Prüfung des Vorentwurfs der neuen Kantonsverfassung, 8. Februar 2022.

Pour la reconnaissance d'un nouveau droit de l'homme - Le droit à l'inclusion, in : Jean-Baptiste Zufferey/Jacques Dubey/Adriano Previtali (Hrsg.), L'homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi, Zürich 2011, S. 415 ff.

Herrmann, Marazzi, Bovey, Bundesgericht, 5A_131/2021 Urteil vom 10. September 2021 (Rechtsgutachten. (2021). <https://juricaf.org/arret/SUISSE-TRIBUNALFEDERALSUISSE-20210531-5A1292021>

Martenet, Vincent und Dubey, Jacques, Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, Helbing Lichtenhahn Verlag.

Martenet, Vincent, 2018. Artikel 8 Abs. 1 und 2 BV. S. 42-46 in Weerts S. (eds.) Révision imaginaire de la Constitution fédérale - Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Helbing Lichtenhahn Verlag.