



KOMMISSION 2

Grund- und Sozialrechte, Zivilgesellschaft

Zweite Lesung

Minderheitsberichte

Art. 15 Abs. 2 (Diskriminierungsverbot)

Art. 17 (Recht auf ein frei gewähltes Lebensende)

Art. 21 Recht auf Inklusion und Integration

Art. 28 (Recht auf Weiterbildung)

Art. 42 Abs. 3 (Drittwirkung der Grundrechte)

Unterzeichnende:

- Damien Clerc (Le Centre)
- Rafael Welschen (CVPO)
- Alain Léger (Le Centre)
- Damien Raboud (UDC & Union des citoyens)
- Michael Burgener (CVPO)
- Michael Kreuzer (SVPO & Freie Wähler)

10. Mai 2022

A. Einleitung, allgemeine Erwägungen

Konsens

Die sechsköpfige Minderheit der Kommission 2 ist der Ansicht, dass die knappen Ergebnisse in vielen Abstimmungen zeigen, dass der **Konsens**, der das Volksverdict überstehen kann, nicht erreicht wurde. Sie schlägt hier "vernünftige" Nachbesserungen vor, die alle in die gleiche Richtung gehen: **Nüchternheit, Übereinstimmung mit höherrangigem Recht, Klarheit des normativen Geltungsbereichs und Verhältnismässigkeit in der Drittwirkung.**

Bericht Ammann / Mahon

Die Minderheit möchte die ausdrücklichen Empfehlungen des Mahon-Ammann-Berichts beachten: " Einleitend ist allgemein darauf hinzuweisen, dass der Text des Vorentwurfs aus der ersten Lesung des Verfassungsrates insgesamt Gegenstand zahlreicher Bemerkungen und Beobachtungen ist. Diese haben selbstverständlich je nach der betreffenden Kategorie einen unterschiedlichen Stellenwert. Einige dieser Bemerkungen und Beobachtungen sind rein redaktioneller und/oder terminologischer Art, ohne dass dies (schwerwiegende) inhaltliche Probleme nach sich zöge. **Andere sind heikler, da sie namentlich zu Schwierigkeiten beim Verständnis des Textes oder dessen normativer Tragweite führen – oder zumindest dazu führen könnten – und sich mitunter sogar die Frage stellt, ob der Text mit dem Bundesrecht vereinbar ist.**"

Normative Tragweite, Drittwirkung und Justiziabilität

Auch das Rechtsgutachten von **Professor Jacques Dubey** war für die Minderheit aufschlussreich. Um eine rechtsstaatliche Gesellschaft zu bewahren, müssen die Grundrechte nüchtern, klar und direkt justiziabel bleiben. Die Folgen im Falle von Grundrechten ohne klar definierte normative Tragweite sind zahlreich: Rechtsunsicherheit, Haushaltsinstabilität des Staates, wirtschaftliche Unsicherheit für Unternehmen aufgrund einer unbestimmten Drittwirkung¹.

Überblick: Grundrechte und Aufgaben des Staates

Um sich zu den Vorschlägen der Minderheit zu positionieren, ist **es wichtig, sich einen Überblick über die gesamte Verfassung zu verschaffen.** Die folgenden Vorschläge ändern nichts an den Zielen und Anliegen der Verfassungsgeber, sie beseitigen jedoch Doppelspurigkeiten, Unklarheiten und Formfehler mit **nicht messbaren Folgen.** Einige Artikel sind überflüssig, weil **das Zielobjekt bereits durch einen anderen spezifischen Artikel in den Grundrechten oder in den Aufgaben oder Grundsätzen des Staates geschützt ist.** Der Verfassungsgeber muss sich bei seiner Meinungsbildung die Natur eines Grundrechts genau vor Augen halten. Wenn zum Beispiel das Recht auf Inklusion nicht in allen Situationen von Vorteil ist, muss man prüfen, ob unsere Verfassung diese Rechte bereits durch klare Artikel abdeckt und was die möglichen Folgen eines allgemeinen Rechts wären.

¹ « *Deuxièmement, les conflits de droits fondamentaux : si les particuliers étaient fondés à s'en prévaloir dans le cadre d'un rapport de droit privé, ils seraient souvent (les) deux à pouvoir opposer (à l'autre) une garantie constitutionnelle. Troisièmement, la sécurité juridique: les droits fondamentaux étant définis de manière très générale et très abstraite, leur application directe à un rapport de droit privé serait source d'incertitudes. Quatrièmement, l'autonomie de la volonté : la possibilité pour la partie à un rapport de droit privé de se prévaloir directement des droits fondamentaux se heurterait à la maxime selon laquelle chaque particulier dispose de ses intérêts librement, en aménageant ses relations juridiques comme bon lui semble. » Prof. Jacques Dubey, 44-47, Droits fondamentaux et privés*

Erläuterungen zu normativer Reichweite und Drittwirkung

Unbestimmte normative Tragweite (Man kann die Auswirkungen auf das Recht und die Aufgaben des Staates nicht erkennen)	Das Parlament kann potenziell auf unbestimmte Zeit gesetzgeberisch tätig werden
	Der Staatshaushalt wird de facto unbestimmt
	Die Aufgaben des Staates können unbegrenzt ausgeweitet werden Richter haben keine klare Grundlage mehr, um Urteile zu fällen
Unbestimmte Drittwirkung (Man kann nicht wissen, wie weit eine Person oder ein Unternehmen haftbar gemacht werden kann)	Verwirrung zwischen öffentlich und privat
	Rechtsunsicherheit (das Recht und seine Anwendung werden unübersichtlich)
	Wirtschaftliche Stabilität gefährdet (ein Unternehmen kann verklagt und genötigt werden)

B. Vorschläge und Erwägungen der Minderheit

1. Artikel 15 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot

Die Minderheit der Kommission 2 beantragt, Artikel 15, wie von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagen, wie folgt zu ändern:

<p>Art. 15 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot</p> <p>¹ ...</p> <p>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.</p> <p>³ ...</p>

Abstimmung in der Kommission am 21. Februar 2022:

- Für eine Liste der Diskriminierungen: 5 Mitglieder
- Gegen eine solche Liste: 7 Mitglieder
- Enthaltung: 1 Mitglied

Abstimmung in der Kommission am 17. März 2022:

- Für eine Liste von Diskriminierungen: 7 Mitglieder
- Gegen eine solche Liste: 5 Mitglieder
- Enthaltung: 0 Mitglieder

Die Minderheit der Kommission 2 beantragt, das Ende von Absatz 2 in Artikel 15 zu streichen, um in einem Artikel, der gegen Diskriminierung kämpft, auf eine de facto diskriminierende Aufzählung zu verzichten.

Alle schutzbedürftigen Personen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, werden in einem je eigenen Artikel im Kapitel Grundrechte behandelt. Der Kommissionspräsident beschloss, ein Thema, das am 21. Februar von der Kommission mit Klarheit behandelt worden war, erneut zur Abstimmung zu bringen. Die Minderheit ist der Ansicht, dass die Hinzufügung dieser nicht auf der Tagesordnung stehenden Abstimmung unter dem Vorwand, dass ein Vertreter der Gruppe 60+ forderte, weiter vorne in der Aufzählung der Diskriminierungen platziert zu werden, die Absurdität der Debatte faktisch beweist. Absurd in erster Linie, weil die Forderung nach

einem anderen Platz in einer Aufzählung den diskriminierenden Charakter dieser Aufzählung verdeutlicht, und absurd in zweiter Linie, weil 60+ einen ganzen Artikel in den Grundrechten und einen weiteren Artikel in den Aufgaben des Staates hat. Eine Verfassung ist von Natur aus kein Werkzeug für psychologische Therapien, sondern ein Rechtsinstrument. Selbst wenn man diese Aufzählung streicht, bleiben der vollständige Artikel über Diskriminierung und die subsidiären Artikel über Minderheiten sehr umfangreich.

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

Die Minderheit der Kommission 2 fordert, das Ende von Artikel 17 "frei gewähltes" ersatzlos zu streichen. Sie ist der Ansicht, dass dieser Zusatz nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist, gegen die Gewissensfreiheit verstösst, nicht umsetzbar und in rechtlicher Hinsicht unverständlich ist.

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.

Abstimmung in der Kommission (Vorschlag 4 gegen Vorschlag 7 (streichen)):

- Für Vorschlag 4: 7 Mitglieder
- Für Vorschlag 7 (streichen): 6 Mitglieder

Rechtsgutachten: "Il y a pour les personnes une liberté de se donner la mort, de décider de la façon dont elles souhaitent mourir. La personne est protégée dans sa liberté de se donner la mort, et son choix est alors respecté. **Mais l'Etat n'a pas à intervenir pour mettre en place des conditions pour exercer ce choix.**". Bernardo Stadelmann, Vizedirektor BJ, Strafrecht, 17. Dezember 2019, Universität Freiburg.

Für **Ammann-Mahon** ist dieses Recht nicht im Bundeskatalog enthalten und scheint weiter zu gehen als das, was das Bundesrecht gewährleistet.

Ein "würdiges Lebensende" auf Verfassungsebene ist mehr als ausreichend, um Freiwilligenorganisationen einen rechtlichen Rahmen für die Unterstützung von Sterbewilligen zu geben. Die Debatte auf exit zu richten, ist nicht angebracht. Die Formulierung "frei gewählt" in den Grundrechten bedeutet jedoch, eine Dienstleistung des Staats zu schaffen, was ein grosser Unterschied ist.

Wie könnte der Staat garantieren, was als Recht stipuliert wird? Wenn es sich bei dem frei gewählten Lebensende um Beihilfe zum Selbstmord handelt, verpflichtet dieses Recht einen Dritten: den Arzt, den Pfleger, ... Auf diese Weise bezieht man andere Personen mit ein, indem man sie rechtlich verpflichtet. Dies stellt eine moralische und rechtliche Verpflichtung dar, die keinesfalls durch eine Verfassung legitimiert werden kann.

Mit der Annahme dieses Artikels tragen die Mitglieder des Verfassungsrates dazu bei, das gesamte Projekt zu sabotieren. Viele Walliser werden sich ihrem Gewissen verpflichtet fühlen und nicht "Komplizen" einer Ermutigung zum Selbstmord oder einer Gewissensdeformation werden wollen.

3. Art. 21 Recht auf Inklusion und Integration

Die Minderheit der Kommission 2 verlangt die ersatzlose Streichung von Artikel 21. Sie ist der Ansicht, dass die ganzen kantonalen Grundrechte und die Grundrechte des übergeordneten Rechts ausreichend sind. Es wird auf jede besondere Situation eingegangen, die eine besondere Integration oder Inklusion erfordert, wie Behinderung, Kindheit, Ausländer, ... Jeder Artikel ist so aufgebaut, dass er zwischen den Realitäten differenziert und so die Falle vermeidet, das Recht unverständlich zu machen.

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.

Für **Ammann-Mahon** ist dieses Recht nicht im Bundeskatalog enthalten und scheint über das hinauszugehen, was das Bundesrecht garantiert, ohne dass jedoch klar ist, welche normative Tragweite es hat, und insbesondere, ob es justiziabel ist oder nicht.

Dieser Artikel wirft einerseits ein Problem der Drittwirkung auf, andererseits aber auch ein Problem der normativen Tragweite: Worauf müssen sich der Kanton, die Gemeinden, die Unternehmen, die Gesellschaften und die Einzelpersonen einstellen? Im Bereich der Inklusion gibt es keine Grenzen. Dies gilt für Gesundheit, Religion, Migration, Ideen, Verhalten, Alter, Geschlecht, Gender und alles, was mit der Identität direkt oder indirekt zu tun hat Prof. Philippe Meirieu erinnerte in einem Vortrag für den Bildungsbereich sehr gut daran: "il m'est impossible de mettre une limite a priori à l'inclusion sans qu'elle soit arbitraire et autorise, finalement, toutes les exceptions possibles. Une société est inclusive où elle ne l'est pas."

Das Problem, das sich aus dem Konzept der Inklusion inmitten des politischen Wandels ergibt, beruht auf einem **radikalen Paradigmenwechsel**. Die Integration einer Person in einer Gruppe beruht nicht mehr nur auf der Teilnahme am Projekt der Gruppe, sondern auf der einseitigen Anpassung der Gruppe an die Bedürfnisse des Einzelnen. **Es ist daher unmöglich, einen dauerhaften sozialen Zusammenhalt zu begründen**, da die Wohlfahrtsgesellschaft jedem alles schuldet, aber niemand der Gesellschaft etwas schuldet.

Für die Minderheit der Kommission ist es sehr wichtig zu verstehen, was sozialer Zusammenhalt bedeutet: **Man muss den Individualismus überwinden und jedem die Möglichkeit bieten, zum sozialen Gefüge beizutragen**. Jeder versucht, sein persönliches Ziel anzupassen und sich der Gemeinschaft anzupassen.

Ein solches Recht ist nicht direkt justiziabel. In einem solchen Fall müssen sich die Anliegen der Mitglieder des Verfassungsrates auf die **Aufgaben des Staates beziehen**, die de facto Gegenstand eines eigenen Gesetzes sein müssen.

In seiner jetzigen Form könnte dieser Artikel das Parlament dazu verpflichten, für jede Beschwerde, die gestützt auf das Recht auf Inklusion erfolgt, ein eigenes Gesetz zu erlassen. Er beseitigt die Bedeutung von Würde. Er macht den sozialen Zusammenhalt unmöglich, indem er den Individualismus stärkt und gleichzeitig das Verantwortungsgefühl schwächt.

4. Art. 28 Recht auf Grundausbildung und Berufsbildung

Die Minderheit der Kommission 2 fordert, den Begriff "Weiterbildung" in Artikel 28 Absatz 1 zu streichen.

Art. 28 Recht auf Grundausbildung und Berufsbildung

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

² ...

³ ...

⁴ ...

Abstimmung in der Kommission:

- *Streichung von "Weiterbildung": 6 Mitglieder*
- *Beibehaltung von "Weiterbildung": 7 Mitglieder*

Die Weiterbildung ist Gegenstand eines Artikels in den "**Staatsaufgaben**", der es ermöglicht, konkrete Mittel zu ihrer Unterstützung einzusetzen. Indem wir sie in den "Grundrechten" platzieren, begehen wir eine unnötige Doppelspurigkeit, die zudem noch falsch ist. Einerseits, weil die Weiterbildung die Grundrechte verfälscht, da sie kein **unveräußerliches Recht** ist. Andererseits, weil sie dazu beiträgt, **die Vision eines verschwenderischen Staates und einer verschwenderischen Gesellschaft aufzublähen, die weder der normativen Tragweite der gewährten Rechte Grenzen setzt noch ihrer Drittwirkung**. Tatsächlich stellt der Begriff der Weiterbildung ein Definitionsproblem dar. Es ist nicht klar, ob wir von "Weiterbildung", "beruflicher Weiterbildung", "Weiterbildung zur Wiedereingliederung", "Weiterbildung zur Umschulung" oder auch von "Weiterbildung aus Neugier" sprechen. Dieses Problem der Eingrenzung führt zu einem offensichtlichen Problem der normativen Tragweite. Ein Grundrecht sollte direkt justizierbar sein, was hier nicht der Fall ist. Eine Drittwirkung ist hier nicht möglich. Es erfordert ein spezielles Gesetz und Verordnungen, es ist eindeutig eine Bestimmung, die zu den Aufgaben des Staates gehört.

Schliesslich deckt der bereits sehr umfangreiche und zweifellos überflüssige Absatz 4 die Bedürfnisse von Personen, die eine Ausbildung benötigen, um wiedereingegliedert zu werden, mehr als ausreichend ab. Auch dieser Absatz überschneidet sich bereits mit den Aufgaben des Staates. Mit Blick auf unsere gesamte Verfassung ist das Festhalten an dem in den Grundrechten verankerten Begriff "Weiterbildung" eine ideologische Verbissenheit. Der Staat und die Unternehmen werden nicht in der Lage sein, diese utopische Vision zu erfüllen.

5. Art. 42 Verwirklichung der Grundrechte

Die Minderheit der Kommission 2 verlangt, Artikel 42 Absatz 3 zu ändern und den Text der Bundesverfassung zu übernehmen. Die Minderheit ist der Ansicht, dass das Bundesrecht ausreichend und unzweideutig ist. Es vermeidet die Gefahr einer moralistischen Haltung. Letztere könnte eine allgemeine Tendenz zu Anspruchshaltungen begünstigen.

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 Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Soweit sie sich dafür eignen, gelten die Grundrechte auch für die Beziehungen zwischen einzelnen Personen.

Abstimmung in der Kommission:

- Für die Beibehaltung der Version aus der 1. Lesung: 7 Mitglieder
- Für die Übernahme der Bestimmung der Bundesverfassung: 6 Mitglieder

Im Expertenbericht Mahon/Ammann zu Absatz 3 dieses Artikels steht: "Cette disposition va beaucoup plus loin que ce que prévoit la Constitution fédérale en matière d'effet horizontal et pose un problème de conformité au droit fédéral. De plus, l'art. 42 reprend les al. 1 et 2 de l'art. 35 de la Constitution fédérale, mais pas son al. 3 (« Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux. »)."

Wie aus dem allen Mitgliedern des Verfassungsrates vorliegenden Auszug aus dem Protokoll hervorgeht, als die Kommission das Thema behandelt hat, gehen die Verfassungsräte/innen, die für die Beibehaltung des Artikels in der von Kommission 2 geänderten Fassung plädieren, nicht auf das von **Ammann-Mahon** aufgeworfene Problem ein. Das Risiko von Artikel 42 besteht darin, dass er über das hinausgeht, was das Bundesrecht in Bezug auf die Anwendung zwischen Privatpersonen verlangt. Wenn wir uns an die Argumente unserer Kontrahenten halten würden, gäbe es keinen Grund, den Artikel der Bundesverfassung zu ändern. Irgendwo gibt es einen Widerspruch. Wenn sich einige für die Beibehaltung des Artikels einsetzen, dann deshalb, weil er **Konsequenzen haben könnte, die die Mehrheit des Verfassungsrates zweifellos vermeiden möchte.**

Dieser Artikel trägt dazu bei, das Prinzip der Verantwortung zu schwächen. Jeder muss wissen, wie er sich an die Gesellschaft, in der er lebt, anzupassen hat. Dies ist die Grundlage für den sozialen Zusammenhalt. Die Stärkung von Anspruchsreflexen über den bereits verschwenderischen Rechtsstaat hinaus ist ein falsches Signal.

Der Berichterstatter der Minderheit: **Damien Clerc**