

*Es gilt das gesprochene Wort!*

## **Die Bundesverfassung der Schweiz**

Vortrag von Prof. Dr. René Rhinow, Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Basel,  
gehalten an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Bialystok  
am 26. Oktober 2000.

### **Inhaltsübersicht**

I.	Einleitung	2
II.	Zum Reformprozess	2
	a. Reformkonzept	2
	b. Verfassungskultur der Teilrevisionen	3
	c. Verfassung als Faktor der nationalen Integration	4
III.	Prägende Elemente der neuen Bundesverfassung	5
	a. Formale Neugestaltung	5
	b. Materielle Aktualisierung	6
	c. Kontinuitätswahrende Verfassung	6
	d. Offene Fenster	6
	e. Bundesverfassung als Kodifikation?	7
IV.	Verfassungsgestaltende Prinzipien	7
	a. Allgemeines	7
	b. Menschenwürde	8
	c. Föderalismus und Bundesstaatlichkeit	8
	d. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie	10
	e. Sozialstaatlichkeit	12
	f. Wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung	13
	g. Subsidiarität	13
	h. Nachhaltigkeit	14
	i. Weltoffener und kooperativer Verfassungsstaat	14
V.	Schlussbemerkungen	15

## **I. Einleitung**

Die schweizerische Bundesversammlung hat am 18. Dezember 1998 eine neue Bundesverfassung verabschiedet, und genau vier Monate später, am 18. April 1999, haben ihr Volk und Stände in einer obligatorischen Volksabstimmung zugestimmt. Diese neue Verfassung steht seit dem 1. Januar 2000 in Kraft und löste mit diesem Tag die Verfassung von 1874 ab, die ihrerseits damals die Gründungsverfassung von 1848 ersetzt hatte.

Seit der parlamentarischen Verabschiedung im Dezember 1998 ist die neue Verfassung bereits mehrfach geändert worden: So wurden am 7. Februar 1999 zwei neue Bestimmungen eingefügt: eine über die Transplantationsmedizin (Art. 119a BV) und eine andere über die sog. Kantonsklausel (Art. 175 Abs. 3 und 4 BV; sie betrifft die Rücksichtnahme auf den Herkunftskanton bei den Wahlen in den Bundesrat). Und am 12. März dieses Jahres haben wir bereits eine weitere sog. formelle Totalrevision bewältigt, die den Titel «Justizreform» trug und vor allem das Kapitel über das Bundesgericht ersetzt hat, also nur einen kleinen Teilbereich der Verfassung berührte. Diese Änderung ist noch nicht in Kraft getreten.

Im Folgenden möchte ich zuerst einen Blick auf den Reformprozess werfen, der die Schweiz seit über 30 Jahren beschäftigt hat und der immer noch nicht abgeschlossen ist (Ziff. II). In einem nächsten Schritt gehe ich auf einzelne prägende Elemente unserer neuen Verfassung ein (Ziff. III), um dann schwergewichtig die neue Verfassung anhand von acht Grundwerten oder Verfassungsprinzipien vorzustellen (Ziff. IV).

## **II. Zum Reformprozess**

### **a. Reformkonzept**

Die alte wie die neue schweizerische Verfassung sieht zwei Typen und Verfahren der Verfassungsänderung vor: die oft verwendete Teil- oder Partialrevision

einerseits und die Totalrevision oder Gesamtänderung andererseits, beide in je besonderen, von der normalen Gesetzgebung abgehobenen Verfahren.

Der Verfassungsgeber ist in beiden Fällen *pouvoir constitué* und zugleich *pouvoir constituant institué*, also abgeleiteter und nicht originärer, dennoch aber Verfassungsgeber, mit der Vollmacht ausgestattet, die Verfassung teilweise oder voll-umfänglich einer Revision zu unterziehen.

Das der Verfassungsreform zugrunde liegende Konzept sah vor, dass zuerst die alte und seit 1874 über 140mal geänderte Verfassung «nachgeführt», *à jour* gebracht werden soll. Dass diese Nachführung als wichtig erachtet wurde, ergab sich aus dem Umstand, dass sich die alte Verfassung wie ein Flickwerk präsentierte, in Stil, Sprache und Normendichte von grosser Diversität geprägt war und die vergangenen 125, ja letztlich 150 Jahre widerspiegelte. Obsolete Bestimmungen des 19. Jahrhunderts reihten sich an hochmoderne Normen über Gentechnologie und Fortpflanzungsmedizin; der lückenhafte und unübersichtliche Verfassungstext wurde durch bedeutsames ungeschriebenes Recht - und d.h., im rechtstheoretischen Klartext, vor allem durch Richterrecht - sowie durch eine expandierende völkerrechtliche Neben- und Parallelverfassung ergänzt, insbesondere - aber nicht nur - im Bereich der Grundrechte.

Die nun aktualisierte Verfassung stellt das erneuerte, ausgebesserte Fundament dar, auf dem eigentliche, substantielle Reformen in ausgewählten, sachlich umschriebenen Verfassungsbereichen «step by step» verwirklicht werden können und sollen. Ein erstes Reformpaket über die Justiz ist - wie - eingangs erwähnt - bereits verabschiedet worden. Das Reformkonzept ist somit *prozessual* angelegt; es versucht, die Verfassungsreform in Etappen oder «im Baukastensystem» zu realisieren, sie quasi in einem gestaffelten, organischen Erneuerungsprozess, in einer Abfolge von formellen Totalrevisionen durchzuführen.

Beide Reformschritte, sowohl die Nachführung wie die einzelnen Reformblöcke, beinhalten *Totalrevisionen der Verfassung*. Es ist in der schweizerischen Lehre und Praxis unbestritten, dass das Verfahren der Totalrevision eingeschlagen werden muss, wenn eine Verfassungsänderung die Grenzen einer bestimmten «Verfassungsmaterie» übersteigt - oder jedenfalls übersteigen soll.

## b. Verfassungskultur der Teilrevisionen

Für die Schweiz ist nun bemerkenswert, dass sich eine eigentliche *Verfassungskultur der Teilrevisionen* entwickelt hat. Die Idee der Totalrevision hat sich nicht eingebürgert, obwohl sie - nach der Revision von 1874 - mehrfach, aber vergeblich propagiert worden ist. Verfassungsreform war und ist «Materienreform», also partielle, sachbezogene Revision, «Stückwerktechnologie».

Diese materiengebundene Reformphilosophie gründet nicht nur in der pragmatischen Mentalität des Schweizer Volkes, das ja alle Verfassungsänderungen gut-heissen muss, sondern namentlich auch in zwei Verfassungsinstitutionen: einerseits in der Kompetenzverteilungsregel im Bundesstaat (Art. 3 und 42 Abs. 1 BV), wonach jede neue Bundesaufgabe einer kompetenziellen Grundlage in der Bundesverfassung bedarf, und andererseits in der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung, dank welcher politische Anliegen aus der Gesellschaft eingebracht und zu Verfassungsthemen werden. Ob «von oben» oder «von unten» - Begehren für politische Reformen müssen im Bund in aller Regel durch das Nadelöhr der Verfassungsrevision gelangen, sei es, dass dem Bund zuerst eine (Bundes-)Kompetenz in der Verfassung erteilt werden muss, damit er Gesetze erlassen und Massnahmen treffen kann, sei es, dass der (Um-)Weg über die Verfassung aufgrund von Anregungen aus dem Volk gewählt wird. Die Bundesverfassung ist somit keine Art säkularisierte «Bibel» wie die Verfassung der USA, sondern ein «Fechtboden, auf welchem politische Kämpfe ausgetragen werden» (GEORG MÜLLER) und die Alltagspolitik bewältigt wird.

## c. Verfassung als Faktor der nationalen Integration

Verfassungsreform als (zumindest formelle) Totalrevison des Verfassungstextes bedeutete also für die hierin ungeübte Schweiz ein Wagnis. Dabei hat sich bestätigt, dass die Verfassung nur einen Ausschnitt, eine Schicht des staatlich-gesellschaftlichen Ganzen darstellt. Ihre Reform bedeutet zwar weniger als eine eigentliche Staatsreform, und erst recht weniger als ein durchgehender gesellschaftlicher Aufbruch. Aber sie enthält einen Fokus gemeinsamer Wertvorstellungen, Traditionen, Erfahrungen, Visionen und Hoffnungen. Verfassungsreform kann zu einem Prozess der Bewusstwerdung darüber werden, was heute gilt, wie der Grundkonsens beschaffen ist oder sein soll, der ein Volk oder verschiedene Völker in einem Land zusammenhält, wo Einigkeit, aber auch Dissens, Spaltungen und Gräben bestehen.

Die Verfassungsreform war somit auch Anlass, über die «*raison d'être*» der Schweiz, über den *acquis helvétique* nachzudenken. Angesichts der

gegenwärtigen, emotionsgeladenen Auseinandersetzungen über die Stellung der Schweiz in Europa und der Welt, aber auch im Hinblick auf immer wieder aufkeimende Verständnisschwierigkeiten zwischen den Sprachgemeinschaften erwies sich ein solches Unterfangen alles andere als überflüssig.

Es ging also auch darum, die Verfassung als «Faktor der nationalen Integration» einer vielfältigen Willensnation auszuweisen, aus dem Willen zur Nation auch wieder einen erneuerten «*Willen zur Verfassung*» zu schöpfen - oder, um ein «geflügeltes Wort» DOLF STERNBERGERS aufzunehmen: den *Verfassungspatriotismus* zu beleben.

### **III. Prägende Elemente der neuen Bundesverfassung**

#### **a. Formale Neugestaltung**

Im Sinne der bisherigen Darlegungen gibt die neue Bundesverfassung das geltende Verfassungsrecht klar, verständlich und auch übersichtlich gegliedert wieder. Die Sprache ist in der Regel einfach gehalten, nüchtern, unpräzise; Symbolisch-Feierliches hält sich in engen Grenzen, Pathetisches findet sich nur in der Präambel. Die Normtexte sind im Allgemeinen modern gefasst, eingebettet in die schweizerische und europäisch-amerikanische Verfassungstradition wie in das «gemein-europäische Verfassungsrecht» (PETER HÄBERLE), soweit nicht helvetische Eigenheiten entgegenstehen. Abstraktheit und Detaillierungsgrad des Verfassungstextes sind sinnvoll-differenziert auf die unterschiedlichen Verfassungsfunktionen und Verfassungsbereiche abgestimmt. Dabei ist eine - der Zeit entsprechende - Zunahme programmatisch-symbolhafter Normen nicht zu übersehen. Die Bundesverfassung des 21. Jahrhunderts hat dadurch zweifellos an Lesbarkeit und Bürgernähe gewonnen, auch wenn das Verständnis vieler Norminhalte nach wie vor einiges an «Vorverständnissen» voraussetzt.

Zur formalen Neugestaltung gehört auch eine durchgängig neue Gliederung des Verfassungstextes in sechs Teile, die als *Titel* bezeichnet werden: Es folgen sich, nach einer einleitenden Präambel, die Allgemeinen Bestimmungen, dann der 2. Titel über Grundrechte, Bürgerrecht und Sozialziele, der 3. Titel mit Bestimmungen über Bund, Kantone und Gemeinden, der 4. Titel über die politischen Rechte («Volk und Stände»), der 5. Titel über die Bundesbehörden und ein letzter Titel mit den Revisions- und Übergangbestimmungen.

## **b. Materielle Aktualisierung**

Auch inhaltlich hat die neue Verfassung das Aktualisierungsziel weitgehend erreicht. Der Text bringt das heute verfassungswürdige und verfassungsgerechte Recht zum Ausdruck, indem ungeschriebenes Recht (insbesondere die früher ungeschriebenen Grundrechte), einzelne Bundeskompetenzen und die rechtsstaatlichen Grundsätze positiviert, wichtige Teile des (auch) für die Schweiz geltenden internationalen Rechts konstitutionalisiert und damit auch für eine breitere interessierte Öffentlichkeit erschlossen und bewusst gemacht wurden. Zudem bringt die Verfassung inhaltliche Bereinigungen und Klarstellungen; sie bekräftigt und ergänzt die begleitenden *Grundwerte* unseres Gemeinwesens (darauf werde ich gleich zu sprechen kommen). Sie führt auch etliche punktuelle *Neuerungen* ein, die ohne Totalrevision kaum oder erst später hätten realisiert werden können, so namentlich im Bereich der Grundrechte und der Zuständigkeiten der Bundesversammlung.

## **c. Kontinuitätswahrende Verfassung**

Die neue Bundesverfassung steht zwar auf dem gleichen Boden wie die alte; ihre Wertgrundlagen sind grundsätzlich dieselben. Die Schweiz bleibt ein freiheitlicher, rechtsstaatlich-demokratischer und sozialer Bundesstaat. Insofern wahrt die Verfassung die Tradition, sichert Kontinuität und schützt Vertrauen in die Stabilität der Verfassungsinstitutionen. Der Ausweis der gegenwärtigen Staatlichkeit, die Bewusstmachung von Aspekten der modernen Schweiz mit ihren Gegensätzlichkeiten und Unsicherheiten, die jeder Verfassungsreform eigen ist, hat aber während des Reformprozesses, vor allem im Abstimmungskampf im Vorfeld der Volkabstimmung, Gefühle der Überraschung und Ängste hervorgerufen. Insofern war dieser Schritt der Aktualisierung wohl unumgänglich, bevor weitere, substantielle Bereichsreformen gelingen können. «Bereinigt» wurde somit nicht nur oder gar in erster Linie der Verfassungstext, sondern die Verfassungslage in ihren Ambivalenzen.

## **d. Offene Fenster**

Doch die Bundesverfassung weist auch *offene Fenster* auf, ragt in die Zukunft hinein (gerade etwa mit dem Gewicht, das sie der Stellung und Förderung von Jugendlichen verleiht sowie mit dem neu aufgenommenen Nachhaltigkeitsprinzip).

Sie betont auch die Einbettung des Landes in die Völkergemeinschaft. Damit wird sie nicht nur durch ihre Traditionsverbundenheit, ihren Gegenwartsbezug und ihre binnenbezogene Realitätsnähe charakterisiert, sondern auch durch ihre - vorsichtige - *Zukunfts- und Weltoffenheit*.

#### **e. Bundesverfassung als Kodifikation?**

Die neue schweizerische Verfassung ist bedeutend mehr als ein blosses «instrument of government». Sie stellt einen Versuch dar, das Verfassungsrecht möglichst vollständig zu textualisieren, gestützt auf bisherige Rechtstexte, Lehre und Gerichtspraxis verständlich darzustellen, das für die Schweiz geltende internationale Recht zu konstitutionalisieren und damit auch zu «nationalisieren» sowie den Politiken des Bundes mit Kompetenznormen, Zielvorgaben und materiellen Grundsätzen eine legitimierende Basis zu verschaffen. Vor allem bringt sie die Grundwerte der Schweiz anhand von Verfassungsprinzipien und diese konkretisierenden Normen anschaulich zum Ausdruck. Diesen Grundwerten möchte ich nun im letzten Teil meines Referates nachgehen.

### **IV. Verfassungsgestaltende Prinzipien**

#### **a. Allgemeines**

Nach traditioneller Auffassung wurde die alte Bundesverfassung von *vier tragenden Grundwerten* geprägt, die als «identitätsstiftende Kernstücke» das Fundament der Eidgenossenschaft bilden: Bundesstaatlichkeit, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit, «halb-direkte» Demokratie sowie Sozialstaatlichkeit. Diese Grundwerte werden auch als Grundsatzentscheidungen oder Prinzipien bezeichnet, welche in ihrer Gesamtheit das «Wesen» der Schweiz oder doch wesentliche Aspekte der staatlichen Ordnung und des politischen Gemeinwesens zu bestimmen vermögen.

Die geltende Verfassung hat an diesen Grundwerten nichts Grundsätzliches geändert. Sie bringt sie klarer zum Ausdruck und öffnet sie zudem für die Gegenwart und Zukunft. Ich meine aber, dass die nach der neuen Verfassung gültigen Grund-entscheidungen oder tragenden Säulen des Verfassungsgebäudes nicht auf die vier genannten klassischen Pfeiler beschränkt werden können. Ich

versuche deshalb, den «Prinzipienfächer» zu öffnen und nach der Darstellung der klassischen Grundwerte auch einen experimentellen Blick auf zusätzliche Verfassungsprinzipien zu werfen. Ich beginne aber meinen Tour d`horizon mit der Menschenwürde, die jedoch nach herkömmlicher Auffassung nicht zu den Grundwerten der Verfassung gezählt wird.

## **b. Menschenwürde**

Die neue Verfassung verankert das Gebot der Achtung der Menschenwürde im ersten Artikel des Grundrechtskataloges. Insofern handelt es sich zweifellos um ein eigentliches Individualrecht. Doch schliesst diese Qualifikation nicht aus, in der Menschenwürdeklausel - trotz ihres verfassungssystematischen Standorts - auch ein oberstes Konstitutionsprinzip des Staates überhaupt zu erblicken. Letztlich dient die ganze «Konstruktion Staat» der Verwirklichung der Menschenwürde. Die tradierten (und neu zu anerkennenden) Verfassungsprinzipien sind alle Ausprägungen der Menschenwürde; sie sind alle am Leitstern der Menschenwürde ausgerichtet, und diese strahlt auf die anderen Verfassungsprinzipien und die ganze Rechtsordnung aus. Auch die Volkssouveränität hat in der Menschenwürde «ihren ‚letzten‘ und ersten (!) Grund». Besonders deutlich kommt die Parallelität und Verknüpfung von Menschenwürde und Volkssouveränität in Art. 1 der Verfassung Portugals zum Ausdruck («Portugal ist eine souveräne Republik, die sich auf die Grundsätze der Menschenwürde und des Volkswillens gründet ...»).

## **c. Föderalismus und Bundesstaatlichkeit**

Es war ein besonderes Anliegen der Verfassungsreform, die Bundesstaatlichkeit der Eidgenossenschaft im Sinne einer zeitgemässen Aktualisierung zum Ausdruck zu bringen. Der schweizerische Bundesstaat ruht weiterhin auf folgenden charakteristischen Pfeilern, die ich hier nur stichwortartig aufzählen kann:

Eigenstaatlichkeit und *Autonomie* (Eigenständigkeit) der Kantone, herkömmlicherweise aufgeteilt in eine Organisations-, Aufgaben-, Finanz- und (bedingte) «Umsetzungsautonomie», gepaart mit einem (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleich; Art. 47 BV macht dem Bund zur Pflicht, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren.



Regelung der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Sinne der *subsidiären Generalkompetenz der Kantone*; wobei der Bund nur die Aufgaben übernehmen darf, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Mitwirkung der Gliedstaaten auf der Ebene des Bundes (partizipativer, *kooperativer Föderalismus*); vor allem durch die 2. Kammer des Parlamentes (Ständerat) und das Ständemehr bei Verfassungsänderungen und wichtigen Staatsverträgen.

Vielfältiges und solidarisches Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen im Sinne eines *partnerschaftlichen Föderalismus*.

Der *dreistufiger Staatsaufbau* (Bund, Kantone und Gemeinden); die neue Verfassung erwähnt erstmals die Gemeindeautonomie und die besondere Situation der Städte und Agglomerationen unseres Landes.

Die *Gleichstellung* und Gleichbehandlung der Kantone.

Die Garantie des *Vorrangs des Bundesrechts*; und schliesslich

die *Garantie* des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmässige Ordnung der Kantone.

Die Verfassung weist aber auch aus, dass der schweizerische Föderalismus nicht auf die Bundesstaatlichkeit beschränkt werden kann. Sie unterstreicht, dass die Schweiz ein kunstvolles Gebilde darstellt, das auf der immer neu herzustellenden und fruchtbar zu machenden Integration verschiedener Minderheiten und Sprach- und Kulturgemeinschaften gründet. Stichworte sind etwa:

die Bekräftigung des Willens von Schweizervolk und Kantonen in der Präambel, «in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre *Vielfalt in der Einheit* zu leben»;

die Verpflichtung, den inneren *Zusammenhalt* und die kulturelle und sprachliche *Vielfalt* des Landes zu fördern (Art. 2 und 69 Abs. 3 BV);

die Hervorhebung der vier *Landessprachen* in den allgemeinen Bestimmungen (Art. 4 BV);

das Gebot, das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, sprachliche *Minderheiten zu schützen* und Verständigung wie Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern (Art. 70 Abs. 2 und 3 BV);

sowie die Verpflichtung der Bundesversammlung, bei der *Wahl des Bundesrates* darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen (Art. 175 Abs. 3 BV) angemessen vertreten sind.

#### **d. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie**

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gehören unbestrittenermaßen zu den grundlegenden Bauelementen des modernen Verfassungsstaates. Dabei wird unter dem (unscharfen) Begriff des *Rechtsstaates* primär die Verpflichtung des Staates auf das Recht in all seinen Erscheinungsformen verstanden, die Eindämmung jeglicher staatlicher Macht im Interesse des Freiheitsschutzes. Der Rechtsstaat soll staatliches Handeln begrenzen, aber auch gewährleisten, um damit eine «Friedensordnung durch Recht» (EBERHARDT SCHMIDT-ASSMANN) zu sichern.

Zu den *formellen* Elementen der Rechtsstaatlichkeit zählen:

die *Verfassungsstaatlichkeit* (Erfordernis einer rechtlichen Grundordnung des Staates als Gefäß und Ausdruck des gesellschaftlichen Grundkonsenses);

das *Legalitätsprinzip*, welches staatliches Handeln an generell-abstrakte Normen bindet, die Unterscheidung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung voraussetzt und dadurch Gleichbehandlung und Voraussehbarkeit künftiger Massnahmen anzustreben sucht;

die *Gewaltenteilung* als Instrument von Machtverteilung, Machtbrechung, Machtkontrolle, Machtausgleich und Kooperation; sowie

der *Rechtsschutz*, insbesondere in Form der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Recht im Rechtsstaat soll aber auch «recht», dh. «richtig» und gerecht sein. Zu diesem Zweck werden dem Rechtsstaatsprinzip *materielle* Elemente zugewiesen, vor allem Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit sowie individuelle Verfahrensrechte.

Das *Demokratieprinzip* bringt zum Ausdruck, dass der Staat auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruht (indem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht) und dass die Bürger und Bürgerinnen an der Willensbildung im Staat mitwirken, damit

sie «mitgestalten» können und Beschlüsse auch mitzuverantworten haben. Das Demokratieprinzip betrifft die Organisation und Strukturierung einer menschenwürdigen Herrschaftsordnung, die Gewährleistung eines partizipativen, offenen, pluralistischen und responsiven Prozesses der Entscheidungsfindung zum Zweck der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt.

Die neue Verfassung verankert verschiedene rechtsstaatliche Grundsätze in einem eigenen Artikel (Art. 5 BV): so die umfassenden Prinzipien der Rechts- und Gesetzmässigkeit (Abs. 1), des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit allen staatlichen Handelns (Abs. 2) sowie das Gebot von Treu und Glauben, das sich an Staat und Private richtet (Abs. 3) und auch als Individualrecht verankert wird (Art. 9 BV). In diesem Rechtsstaatsartikel findet sich auch der grundsätzliche Vorrang des Völkerrechts vor dem gesamten Landesrecht.

Ein ausführlicher *Grundrechtskatalog* nimmt neu ungeschriebene und international verbürgte Rechte auf und garantiert nacheinander die Menschenwürde, Rechtsgleichheit, Freiheitsrechte, soziale Garantien, Verfahrensrechte und Bestimmungen über die Verwirklichung und Schranken der Grundrechte.

Die Neuregelung der *Erlassformen* (Art. 163 BV) vereinfacht und klärt die Handlungsformen der Bundesversammlung.

Mit der Einführung eines *materiellen Gesetzesvorbehalts* legt die Verfassung fest, welche rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind; damit wird auch die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen geregelt (Art. 164 BV), Richterrecht konstitutionalisiert und gleichzeitig das Referendumsrecht des Volkes geschützt.

Die Behördenorganisation beruht nach wie vor auf dem (Grund-)Prinzip der *Gewaltenteilung* - ohne allerdings einer bestimmten doktrinären Teilungs- oder gar Trennungslehre zu folgen -, doch wird dieses nicht ausdrücklich normiert. Die «*Behördendemokratie*», das Zusammenspiel der Bundesorgane im Rahmen des «decision making», wird indessen einlässlich und klar geregelt. Zusätzlich wird die Stellung der Bundesversammlung in verschiedener Hinsicht gestärkt. Diese wird zudem ermächtigt, über Einzelakte zu entscheiden, die nach gesetzlicher Vorschrift dem Referendum unterstellt werden können (Art. 173 Abs. 1 Bst. h, 141 Abs. 1 Bst. a BV).

Die Verfassung nimmt sich in Ansätzen auch dem demokratischen *Meinungs- und Willensbildungsprozess* ausserhalb der Verfassungsorgane an, indem die Funktionen der Parteien (Art. 137 BV) und das Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV) angesprochen sowie die freie Willensbildung grundrechtlich geschützt werden (Art. 34 Abs. 2 BV).

#### e. Sozialstaatlichkeit

Die neue Verfassung legt ein eindeutiges Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit ab. Sowohl in der Präambel als auch im Zweckartikel scheint die soziale Verpflichtung der Gemeinschaft unmissverständlich auf. In der Präambel heisst es, dass «die Stärke des Volkes sich misst am Wohl des Schwachen», der Zweckartikel nennt die Förderung der *gemeinsamen* Wohlfahrt (Art. 2 Abs. 2 BV) und die Herstellung möglichst grosser *Chancengleichheit* unter den Bürgerinnen und Bürgern (Abs. 3) als Staatsziele.

Im Grundrechtsteil finden sich mehrere *soziale Grundrechte*, so das Recht auf Hilfe in Notlagen, das unter dem alten Recht zu den ungeschriebenen Grundrechten gehörte (Art. 12 BV), der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) sowie der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand (Art. 29 Abs. 3 BV). Die Wohlfahrtsförderung und die wirtschaftliche Sicherheit werden als Staatsaufgaben bezeichnet (Art. 94 Abs. 2 BV).

Dazu kommen verschiedene sozialpolitische Normen im Kompetenzteil der Verfassung sowie eine neue Bestimmung über *Sozialziele* (Art. 41 BV), die sich an den UNO-Pakt I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie an die soziale Programmatik neuerer Kantonsverfassungen anlehnen. Sie verpflichten Bund und Kantone, sich im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten auf den elementaren Feldern der Sozialpolitik zu engagieren (soziale Sicherheit, Alter, Gesundheit, Familie, Mutterschaft, Arbeit, Wohnung, Jugend).

Schliesslich enthält der Abschnitt mit den Aufgaben des Bundes unter dem Titel *Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit* zahlreiche, mit sozialer Programmatik angereicherte Bundeskompetenzen:

Zu erwähnen sind etwa die besondere Berücksichtigung von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten bei der Wohnbauförderung; Mieterschutz; Alters- und Hinterlassenenvorsorge und -versicherung; berufliche Vorsorge;

Arbeitslosenversicherung; Mutterschaftsversicherung; Kranken- und Unfallversicherung; Gesundheitsvorsorge; Gentechnologie; Fortpflanzungs- und Transplantationsmedizin (Art. 108-120 BV).

#### **f. Wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung**

Die schweizerische Wirtschaftsordnung beruht nicht auf einem förmlichen «Systementscheid» oder einer Grundentscheidung zugunsten eines ökonomischen Wirtschaftsmodells. Trotzdem ergibt eine Gesamtsicht der wirtschaftsrelevanten Verfassungsnormen, dass die Verfassung im Grundsatz eine freiheitlich-wettbewerbsorientierte, marktwirtschaftliche (sowie sozial- und umweltverpflichtete) Ordnung konstituiert.

Die wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung wird sowohl grundrechtlich, insbesondere durch die Grundrechte der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (27 BV), geschützt, zusätzlich aber auch institutionell abgesichert, indem sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten, die Interessen der Gesamtwirtschaft zu wahren sowie für günstige Rahmenbedingungen und für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen haben (Art. 94 Abs. 1-3, 95 Abs. 2 BV). Ausdrücklich wird festgehalten, dass staatliche Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, einer Grundlage in der Verfassung bedürfen (Art. 94 Abs. 4 BV).

#### **g. Subsidiarität**

Die Verfassung ist auch vom Grundsatz der Subsidiarität geprägt. Wenn auch die Konturen dieses Prinzips alles andere als geklärt erscheinen, so drehten sich die Debatten im Parlament immer wieder um dieses Prinzip, und zwar sowohl im Verhältnis von Staat und Gesellschaft als auch von Bund und Kantonen. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

Mit Art. 6 BV wurde eine Bestimmung aufgenommen, welche die individuelle und gesellschaftliche *Verantwortung* jedes Menschen thematisiert. Danach hat jede Person Verantwortung für sich selber wahrzunehmen und nach Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beizutragen.

Beim bereits erwähnten *Grundrecht auf Existenzsicherung* wurde präzisiert, dass nur ein Recht auf Hilfe in Notlage besitzt, wer «nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» (Art. 12 BV).

Die *Sozialziele* werden vom Gemeinwesen «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» verfolgt (Art. 41 Abs. 1 Ingress).

Im Verhältnis Bund - Kantone sticht die mehrfache Verpflichtung des Bundes zum Schutz der *kantonalen Autonomie* hervor. Ich verweise auf die Ausführungen zum Bundesstaatsprinzip.

#### **h. Nachhaltigkeit**

Die Verfassung bekennt sich wiederholt zum umfassend, nicht nur ökologisch verstandenen *Nachhaltigkeitsprinzip*, so etwa in der *Präambel*, wo die «Verantwortung gegenüber der Schöpfung» und die «Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen» angesprochen wird, aber auch im Zweckartikel (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV) und im Katalog der *aussenpolitischen* Ziele (Art. 54 Abs. 2 BV): Hier werden ausdrücklich die Förderung einer «nachhaltigen Entwicklung» und der Einsatz «für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» verlangt.

Schliesslich haben gemäss einem mit Nachhaltigkeit überschriebenen Artikel (Art. 73 BV) Bund und Kantone «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anzustreben. Die Nachhaltigkeit drückt sich aber auch in vielen anderen Bestimmungen aus (Art. 75, Grundsätze der Raumplanung; Art. 76, Wasser; Art. 77, Wald; Art. 78, Natur- und Heimatschutz; Art. 79, Artenvielfalt bei Tieren; Art. 89, Energiebereich, und Art. 104 BV, Landwirtschaft).

Hinzuweisen ist ferner auf die *Finanzordnung*, indem der Bund bei der Haushaltsführung verpflichtet wird, seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten und einen allfälligen Fehlbetrag abzutragen (Art. 126 BV) - ein Aspekt der Nachhaltigkeit, der oft vergessen wird.

#### **i. Weltoffener und kooperativer Verfassungsstaat**

Die neue Verfassung legt ein besonderes Gewicht auf die *Einbettung der Schweiz in die Völkergemeinschaft*. Wie ein roter Faden zieht sich diese Offenheit - trotz der selbstverordneten «europapolitischen Neutralität» des Reformvorhabens - durch praktisch alle Verfassungsbereiche hindurch. Beispielhaft seien erwähnt:

Im Verfassungstext wird ausdrücklich der grundsätzliche *Vorrang des Völkerrechts* (Art. 5 Abs. 4, 191 BV) und der *absolute Vorrang des zwingenden Völkerrechts* (Art. 139 Abs. 3, 193 Abs. 4, 194 Abs. 2 BV) anerkannt.

Die Zuständigkeiten und vor allem die Zusammenarbeit von *Bund und Kantonen* in der Aussenpolitik werden ausführlich geregelt (Art. 54-56 BV).

In der Präambel wird die Schweiz verpflichtet, «Unabhängigkeit und Frieden in *Solidarität und Offenheit* gegenüber der Welt zu stärken», und im Zweckartikel (Art. 2 Abs. 4 BV) heisst es, sie habe sich «für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» einzusetzen.

Hinzuweisen ist noch einmal auf den Katalog *aussenpolitischer Ziele*, in welchem dem Bund aufgetragen wird, zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen (Art. 54 Abs. 2 BV).

Schliesslich ist die Zuständigkeit der *Bundesversammlung* in der Aussenpolitik verstärkt worden. Der Bundesrat (als Landesregierung) besorgt die auswärtigen Angelegenheiten «unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» (Art. 184 Abs. 1 BV); diese beteiligt sich an der Gestaltung der Aus-senpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland (Art. 166 Abs. 1 BV). Sie genehmigt grundsätzlich die völkerrechtlichen Verträge (Art. 166 Abs. 2 BV).

## **V. Schlussbemerkungen**

Damit schliesse ich meinen Rundgang durch die schweizerische Bundesverfassung ab. Vieles mag Ihnen bekannt vorgekommen sein, reiht sich doch das neue Grundgesetz in die Kategorie der europäischen Verfassungen der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts ein. Deshalb weist sie auf weite Strecken auch einen nachholenden Charakter auf. Punktuell kann sie vielleicht die Verfassungstheorie und die Verfassungsvergleichung beleben. Einiges mag Sie überrascht oder jedenfalls zum Nachdenken und Diskutieren angeregt haben. Dann hätte dieses Referat seinen Zweck erreicht ...

