

Es gilt das gesprochene Wort!

Haben wir den Willen zur Verfassungsreform?

von Ständerat Prof. Dr. René Rhinow

Ansprache an der Generalversammlung des Schweizerischen
Verbandes der
Bürgergemeinden und Korporationen vom 31. Mai 1996 in
Fribourg.

I.

Unsere Bundesverfassung ist eine ältere Dame. Sie stammt aus dem Jahre 1874. Sie ist das Resultat der bisher einzigen Totalrevision. In Aufbau, Struktur und Substanz gleicht sie der ersten Verfassung von 1848, mit welcher unser Bundesstaat und damit auch die moderne Schweiz gegründet worden ist.

Ich betone dieses Datum der Staatsbildung aus folgenden Gründen: Einmal, weil wir dazu neigen, in einer gewissen historischen Verklärung auf das sagenumwobene Jahr 1291 zu blicken, 700 Jahre Eidgenossenschaft zu feiern und dabei leicht zu vergessen, dass es unsere Schweiz, die Eidgenossenschaft der 26 freien und gleichberechtigten Kantone, die rechtsstaatliche, freiheitliche, demokratische, bundesstaatliche, marktwirtschaftliche und sozialverpflichtete Schweiz, und vor allem natürlich die

Schweiz der Schweizer Bürger und Bürgerinnen, erst seit 198 Jahren gibt.

Zum anderen möchte ich in Erinnerung rufen, dass die Staatsbildung von 1848 vor allem durch die revolutionäre Schöpfung einer neuen *Verfassung* vollzogen wurde. Der Gründungsakt schloss eine 50jährige, bewegte Phase unserer Geschichte ab. Sie begann 1798 mit der Helvetik und einer von Napoleon aufoktroierten Verfassung, deren liberales Gedankengut zwar zunächst auf grossen Widerstand stiess, später aber Stück für Stück in den meisten Kantonen und 1848 dann zum grossen Teil in die Bundesverfassung einfloss.

II.

Heute sehen wir in unserer Verfassung nicht mehr das Ergebnis einer revolutionären, historischen Epoche. Die politische Funktion der Verfassung, also die Staatsgründung, die Durchsetzung von Volkssouveränität und Freiheitsrechten, die Selbstbehauptung gegen andere Mächte, die grundsätzliche Ausverteilung der Souveränität auf Zentralstaat und Gliedstaaten, diese ursprüngliche historische Bedeutung ist in den Hintergrund getreten. Im Bewusstsein des Volkes ist die Bundesverfassung, wie jede andere Verfassung vergleichbarer Staaten auch, kaum mehr präsent.

Sie ist gleichsam zum Werkzeug von Politikern und Juristen geworden. Sie wird nicht konsultiert, um aus ihr das Wesen der Schweiz, ihr Selbstverständnis, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, die Rolle des Bundes und der Kantone zu entnehmen. Sondern sie wird aufgeschlagen, wenn Einzelfragen zu prüfen sind, Streitfragen, Unklarheiten, manchmal auch nur zur Untermauerung einer bestimmten politischen Absicht. Etwa: Wofür ist der Bund nun im Raumplanungsrecht genau zuständig? Wo liegen die Grenzen der Hochschulbefugnisse des Bundes? Kann die Bundesversammlung in der Aussenpolitik mitreden oder ist dies vorwiegend Sache des Bundesrates? Welche verfassungsrechtlichen Schranken haben Volksinitiativen zu beachten?

Die politische Verfassung ist zum Rechtsdokument geworden. Sie enthält Rechtsgrundlagen, subjektive Rechte, Kompetenzen, Aufträge, Schranken. Das Volk erlebt die Verfassung parzelliert, anlässlich einer Partialrevision, bei der es an der Urne zu irgend einem politischen Thema um seinen Willen befragt wird - also quasi im Alltagsgeschäft, vom Einkauf von militärischen Ausrüstungsgegenständen bis zur erleichterten Einbürgerung, von der Halbierung der Armee bis zum neuen Landwirtschaftsartikel.

III.

Dieser quasi technische, politisch-praktische Umgang mit unserer Bundesverfassung hat seine Spuren hinterlassen. Seit 1874 ist sie 134 mal geändert - und zu einem unsystematischen, lückenhaften, teilweise auch nicht mehr verständlichen oder gar überholten Gefäss geworden. Über das Absinthverbot in unserer Verfassung mag man lächeln, über das Verbot der Brauteinzugsgebühren ebenfalls. Das Lächeln vergeht uns aber rasch bei der Bestimmung, dass der Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes unterliegt. Wissen wir noch, dass die Schweiz bis um die Jahrhundertwende das Armenhaus Europas und demzufolge ein Auswanderungsland darstellte, das zuwenig Arbeitsplätze aufwies und deshalb auf die Personenfreizügigkeit dringend angewiesen war? Ich stelle diese Frage nicht ohne Absicht. Denn mir scheint, wir würden bei der gegenwärtigen Diskussion über die Personenfreizügigkeit mit der EU die eigene Geschichte oft etwas leichtsinnig vergessen. Freizügigkeit lag immer, zumindest auch, in unserem ureigenen Interesse. Wenn der Rückgang der Arbeitsplätze in unserem Land weiter voranschreitet, dann könnte der Zeitpunkt nicht allzu fern sein, wo dieses Interesse unvermittelt wieder an Relevanz gewinnt!

Unsere aktuelle Verfassung vermag unseren Staat, die tragenden politischen Pfeiler unserer Eidgenossenschaft, die grundlegenden Rechte und Pflichten von Privaten, Volk und Behörden, von Bund

und Kantonen nicht mehr abzubilden, wiederzugeben. In ihr findet sich Wichtiges wie Unwichtiges, Überholtes wie Aktuelles, Lesbares wie eher Unlesbares. Sie enthält aber auch Wichtiges nicht, etwa ein Teil unserer Freiheitsrechte und Grundprinzipien. Und sie wird in manchen institutionellen Bereichen als reformbedürftig oder zumindest klärungsbedürftig angesehen, etwa bei den Volksrechten, dem Verhältnis von Bund und Kantonen sowie von Bundesversammlung und Bundesrat, bei der Justiz.

IV.

Seit Mitte der sechziger Jahre werden deshalb Bemühungen unternommen, diese altehrwürdige Bundesverfassung zu reformieren - total zu revidieren, wie der juristisch-technische Ausdruck lautet. Totalrevision meint freilich nicht, dass inhaltlich alles geändert werden soll oder gar muss, sondern dass in diesem Verfahren die Schranke der Einheit der Materie, die blosser Beschränkung auf das inhaltlich eng Zusammenhängende, wegfällt, dass quasi „alles“ zur Disposition gestellt wird.

Im Jahre 1987 hat das Parlament dem Bundesrat den Auftrag erteilt, eine neue sog. „nachgeführte“ Verfassung auszuarbeiten und vorzulegen, wobei daneben durchaus auch einzelne Reformvorschläge unterbreitet werden könnten. In Erfüllung dieses Auftrages hat der Bundesrat im letzten Jahr - also 8 Jahre später - einen Verfassungsentwurf in die Vernehmlassung gegeben - in eine

stark frequentierte Vernehmlassung, die allerdings kaum zur beabsichtigten „Volksdiskussion“ geworden ist. Er hat versprochen, der Bundesversammlung noch in diesem Herbst eine entsprechende Reformvorlage zukommen zu lassen.

Das bundesrätliche Konzept sieht wie folgt aus: Basis bildet ein nachgeführter Verfassungstext, in dem es darum gehen soll, die Schweiz so zum Ausdruck zu bringen, „... wie sie heute wirklich existiert“, das heute geltende Verfassungsrecht verständlich und systematisch geordnet darzustellen. Daneben sollen aber auch eigentliche Reformen vorgeschlagen werden: 2 Reformblöcke, welche die Volksrechte und die Justiz betreffen, und 4 punktuelle Neuerungen, die keinen inneren Zusammenhang aufweisen. Das Parlament - und anschliessend das Volk - sollen eine dreifache Aufgabe meistern:

- einmal die Diskussion und Verabschiedung einer vollständig neu redigierten, wie Bundesrat Koller zu sagen pflegt, „à jour gebrachten“ Verfassung, bei der keine eigentlichen Reformzwecke verfolgt werden, die jedoch die Basis für künftige Reformen zu bilden vermag;
- dann die parallele Erörterung punktueller Reformanliegen, welche einzelne Verfassungsartikel betreffen (beispielsweise die Öffentlichkeit der Bundesverwaltung) und

- drittens schliesslich die parallel zu bewältigende Erneuerung zweier Verfassungsbereiche, wobei einer von hoher Brisanz ist, nämlich die Überprüfung der Volksrechte, während der andere - die Justiz - wohl weniger hohe Wellen werfen dürfte.

V.

Es kann hier im Rahmen dieses kurzen Überblicks nicht darum gehen, den grundsätzlichen Fragen der Opportunität einer Verfassungsreform im allgemeinen und der Tauglichkeit des bundesrätlichen Konzepts im besonderen vertieft nachzugehen. Ich beschränke mich darauf, einige Gedanken zur Idee der Nachführung auszubreiten.

Die Idee einer „Nachführung“ der Verfassung ist insofern verlockend, als sie tiefgreifende Umwälzungen, abrupte Systemänderungen oder brisante, stark umstrittene Reformanliegen à priori ausschliesst. Sie ermöglicht eine Auseinandersetzung über die Grundlagen unseres Gemeinwesens, über das Band, das uns zusammenhält, über die tragenden Grundwerte unserer Gemeinschaft. Unbewusstes, Vergessenes, aber auch Verdrängtes kann wieder ans Tageslicht gehoben, das uns Verbindende sichtbar gemacht und neu bekräftigt werden. Auch das erneute Bejahen des früher einmal Bejahten durch neue Formgebung kann sinnvoll, ja in unsicherer Zeit sogar notwendig

sein. Auch kann damit die Hoffnung verbunden werden, dass durch diesen Prozess integrierende Wirkungen ausgelöst werden.

Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass in der Neuredaktion von rechtlichen Texten immer auch politische Wertungen liegen, geschlossene Fenster leicht geöffnet oder aber geöffnete geschlossen werden. „A jour bringen“ bedeutet mehr als eine Schreibübung, als ein Aufpolieren, als ein Tapetenwechsel. Die Grenzen zur Neugestaltung sind fließend. Das spricht an sich nicht gegen eine Nachführung, wenn diese politische Dimension offengelegt, ehrlich ausgewiesen, bewusst vollzogen wird. Aber es stellen sich politische Fragen:

Gesetzt den Fall, Bundesrat und Bundesversammlung halten sich einigermaßen diszipliniert an diese Vorgabe der Nachführung: Kann auf diese Weise ein politischer Wille erzeugt werden, der einer revidierten Verfassung in der Volksabstimmung zum Durchbruch verhilft? Gibt es genügend starke Kräfte, welche sich für eine solche Verfassung einsetzen werden? Lässt sich unsere Gesellschaft für eine Diskussion über unsere Grundwerte begeistern, ohne dass damit Weichenstellungen verbunden sind? Wird eine im Ergebnis „brave“ Verfassungsreform nicht als engherziges Juristenwerk verstanden und missverstanden?

Gesetzt den Fall aber, im parlamentarischen Verfahren werden unter oder über dem Deckmantel der Nachführung doch

weiterreichendere Reformpostulate unterschiedlicher politischer Provenienz auf den Verfassungskarren aufgeladen: Stellt sich nicht sofort das Problem, ob dieses Resultat mehrheitsfähig sein wird, ob ein ausreichender Konsens zwischen den Reformkräften geschaffen werden kann, der sich gegen rückwärtsgewandte und ablehnende Kreise durchzusetzen vermag?

Ich sehe hier die grosse Herausforderung: zwischen Skylla und Charybdis hindurch die richtige Reformintensität zu finden, den Wagen weder zu über- noch zu unterladen. Voraussetzung hierfür scheint mir, dass folgende Gesichtspunkte bedacht werden:

- Erstens soll nur auf dem Weg der Totalrevision geändert werden, was nicht oder nicht sinnvoll im Einzelsprung, in der tradierten Partialrevision, angepasst werden kann. Teilrevisionen sind als das demokratischere Instrument grundsätzlich vorzuziehen, weil sie dem Volk eine differenzierte Willensbildung ermöglichen.
- Zweitens gehört stark Umstrittenes nicht in eine totalrevidierte Verfassung, denn sonst würde deren Annahme von vorneherein gefährdet, ganz nach dem Motto: Viele Hunde sind des Hasen Tod!
- Drittens schliesslich sollen Verfassungskompromisse, die in jüngerer Zeit geschlossen und in Verfassungsartikeln ihren

Niederschlag gefunden haben, nicht auf diesem Weg in Frage gestellt werden.

Eine nicht einfache, aber trotzdem faszinierende Aufgabe, die uns bevorsteht. Der Erfolg wird davon abhängen, ob es den politischen Organen gelingt, einen Konsens über *massvolle* Neuerungen auf der Basis bewährter Grundwerte zu schaffen, und ob das Volk bereit sein wird, diesen Konsens mitzutragen.

VI.

Es wären noch viele Fragen aufzuwerfen:

Können wir gleichzeitig und doch getrennt über eine nachgeführte Verfassung diskutieren *und* über substantielle Reformen bei Volksrechten und Justiz - oder werden diese Problemkreise vermischt? Warum ist der wichtige Komplex der Erneuerung des *Föderalismus* nicht auch zum Reformblock aufgewertet worden? Was geschieht mit der *Parlamentsreform*, die sich zur Zeit auf grundsätzliche Weise mit dem Verhältnis von Parlament und Regierung beschäftigt und im Verfassungsreformprozess vorläufig nicht berücksichtigt worden ist? Wie steht es mit der *Regierungsreform*, deren zweite Phase - wenn auch auf kleinem Feuer - vorbereitet wird, während bereits die erste Phase, das neue

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, in den Gegenwind geraten ist?

VII.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss. Die Schweiz steht vor grossen Herausforderungen, vor einer Vielzahl einschneidender Fragen, die über unsere Zukunft bestimmen, denken Sie an die Europapolitik, die Standortpolitik, Finanzpolitik, Sozialpolitik und Verkehrspolitik. Wir sollten alle diese Probleme mit den Institutionen, Instrumenten und Entscheidungsverfahren von vorgestern lösen. Wir schieben laufend Entscheidungen vor uns her und erhöhen damit den Reformdruck massiv. Vor allem haben wir den Schritt zu echten institutionellen Reformen bis heute nicht gewagt. Es ist, als ob wir uns in einer Zeit des rapiden und verunsichernden Wandels gerade hier am Hergebrachten festhalten wollten, in der Erwartung, dass wenigstens diese Felsen der Brandung standzuhalten vermöchten.

Aber diese Sicht ist verhängnisvoll. Institutionelle Anpassungen bilden die Voraussetzung dafür, dass wieder sach- und zeitgerecht entschieden und gehandelt werden kann. Das ist in der Wirtschaft selbstverständlich - welches Unternehmen weist heute noch Leitungsstrukturen aus dem letzten Jahrhundert, ja aus dem letzten Jahrzehnt auf? (Ich kann deshalb - gestatten Sie mir diesen Hinweis - auch den Widerstand gegen die vom Bundesrat dringend

anbegehrten Staatssekretäre nicht verstehen, denn ein Nein verhindert nicht nur diese Mini-Reform, sondern jede Regierungsreform auf viele Jahre hinaus!)

Ich sehe hier, in der dringenden Erneuerung unserer Institutionen, des Föderalismus, der Volksrechte, bei Parlament und Regierung *die* eigentlichen Aufgaben einer Verfassungsreform. Es sollte darum gehen, die Handlungsfähigkeit der politischen Organe insgesamt zu erhöhen, das Zusammenwirken von Bund und Kantonen zu beleben, die Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit des staatlichen Wirkens nachhaltig zu verbessern - alles mit dem Ziel, Freiheit und Wohlstand unseres Volkes auch unter veränderten und sich weiter verändernden Bedingungen bestmöglich zu wahren und zu mehren.

Sie, verehrte Damen und Herren, wachen über eines unserer wertvollsten Güter, das Bürgerrecht. Ich danke Ihnen für diese Arbeit im Dienste unseres Landes. Ich lade Sie aber auch ein, am Reformprozess mitzuwirken. Denn das Bürgerrecht ist nicht nur ein Recht; es ist auch eine Pflicht - die Pflicht, zum eigenen Land Sorge zu tragen. Und Sorge tragen heisst nicht nur bewahren, sondern heisst auch verändern, die gemeinsame Zukunft aktiv mitzugestalten. Die Schweiz soll auch den nächsten Generationen eine lebendige Heimat sein.