

**La nouvelle constitution suisse:
départ vers des nouveaux horizons?**

Conférence de M. le professeur René Rhinow, Bâle,

ancien président du Conseil des Etats suisse,

à Alger, 13.10.2000

Inhaltsübersicht

I. Warum eigentlich eine Totalrevision der Bundesverfassung?	2
II. Konzept der Reform	3
III. Zur Nachführung der Verfassung	4
IV. Verfassungsrechtliche Schwerpunkte	6
V. Rückblick	8

I. Warum eigentlich eine Totalrevision der Bundesverfassung?

Am 18. April 1999 haben Volk und Stände der Schweiz eine totalrevidierte Bundesverfassung angenommen, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Damit fand ein über 30-jähriger Prozess seinen vorläufigen Abschluss, denn erste Vorstösse zu einer Totalrevision der Bundesverfassung, die in weiten Teilen aus dem Jahre 1874 stammt, in der Zwischenzeit aber über hundert Mal teilweise revidiert wurde, reichen bis ins Jahr 1965 zurück. Die neue Bundesverfassung ist also die Frucht jahrzehntelanger Diskussionen und Evaluation, die geprägt waren von zaghafter und begrenzter Begeisterung und von Zweifeln, aber auch von immer neuer Hoffnung.

Um zu verstehen, weshalb sich die Totalrevision der Bundesverfassung so schwierig und zeitintensiv gestaltete, ist es notwendig, die alte Bundesverfassung etwas aus der Nähe zu betrachten. Aufgrund ihrer Schwächen fanden sich leicht gute Gründe für eine Revision, ihre Stärken lieferten aber auch den Gegnern einer neuen Verfassung Argumente.

Die erste Bundesverfassung der Schweiz stammt aus dem Jahre 1848. Sie wurde nur einmal, 1874, totalrevidiert; seither gelang keine Gesamtüberholung mehr. Die schweizerische Bundesverfassung bestand (und besteht) aus einem einzigen, einheitlichen Dokument, ohne Zusätze. Der Text der Verfassung von 1874 präsentierte sich als unübersichtliches, lückenhaftes und in Teilen kaum mehr verständliches Dokument. Etliche Normen stammten aus einer anderen Epoche und hatten ihre Bedeutung verloren. Es fehlte dem Text auch weitgehend an einer systematischen Gliederung. In wirrer Folge fanden sich Bundeskompetenznormen, Freiheitsrechte, Gesetzgebungsaufträge und materielle Normen vermischt nebeneinander. Dazu kommt noch, dass die z.T. ausserordentlich schöpferische Rechtsprechung des Bundesgerichts und die übrige Behördenpraxis keinen Niederschlag im Verfassungstext gefunden hatte und deshalb der Wortlaut weit hinter der Verfassungswirklichkeit zurückblieb. Namentlich die Verfassungsprinzipien, die Grundwerte der Verfassung, waren kaum erkennbar.

Dennoch präsentierte sich die frühere Bundesverfassung in einzelnen politischen Segmenten als hochmodernes Grundgesetz. Neben anachronistischen Normen enthielt sie aktuelle Bestimmungen wie etwa diejenigen zur Gentechnologie und zur Fortpflanzungsmedizin.

Das ungeschiedene Nebeneinander von Normen aus verschiedensten Epochen hatte seinen Grund in bestimmten Eigenheiten unserer Bundesverfassung:

1. Jede neue Bundeskompetenz braucht eine Grundlage in der Bundesverfassung. Deshalb wurde in den letzten 150 Jahren stets „in“ und „mit“ der Bundesverfassung um politische Reformen gerungen. So erklärt sich auch, dass der Verfassungstext seit seiner Geburt 1874 über 140 Änderungen in der Form von Teilrevisionen erfahren hatte!
2. Die Volksinitiative ist im Bund nur auf der Stufe der Bundesverfassung möglich; es gibt keine Volksinitiative auf Gesetzesebene. Politische Reformprozesse, die vom Volk ausgehen, müssen deshalb den Weg der Partialrevision der Bundesverfassung beschreiten.

Als Fazit lässt sich folgendes festhalten: Es gab eine lebendige, gelebte Bundesverfassung in politischen Teilbereichen, im Punktuellen, im Sachpolitischen, dort wo die Bundesverfassung den Fechtboden der Politik bildet. Und es gab eine veraltete Bundesverfassung im Grundsätzlichen, in den Zusammenhängen, im Institutionellen, auch im Visionären oder Symbolischen sowie im Verständnis der Menschen, die „ihren“ Staat im Verfassungstext nicht wiedererkannten.

II. Konzept der Reform

Das vom Bundesrat (der Bundesregierung) vorgeschlagene Reformkonzept beruhte auf zwei Pfeilern. Das Zentrum des Vorhabens bildete der Nachführungspfeiler, die neu formulierte und gegliederte, vervollständigte Bundesverfassung. Den zweiten Pfeiler machten verschiedene Reformpakete aus, die in bestimmten Verfassungsbereichen substantielle Neuerungen einführen sollten. Gleichzeitig mit dem Entwurf für eine nachgeführte Bundesverfassung stellte der Bundesrat zwei solche Reformpakete vor, eines betreffend die Volksrechte, eines betreffend die Justizverfassung. Angekündigt wurden bereits weitere Reformbereiche, einen über die Staatsleitung und einen anderen zum Föderalismus.

Heute lässt sich sagen, dass sich dieses Konzept bewährt hat. Die Nachführung der Bundesverfassung ist gelungen. Die Reform der Volksrechte ist im Parlament zwar gescheitert, dafür konnte die Justizreform - allerdings mit wichtigen Ausnahmen - positiv abgeschlossen werden. So wurde neu eine *Rechtsweggarantie* geschaffen, eine Bundeskompetenz für das *Zivil- und Strafprozessrecht* eingeführt und die Einsetzung *richterlicher Vorinstanzen* auf Bundesebene ermöglicht. Keine Mehrheit im Parlament fanden die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Erlasse des Bundes sowie die Einführung von Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht.

III. Zur Nachführung der Verfassung

Im Zentrum dieses dargestellten Konzepts steht der Begriff der Nachführung. Es waren - wie erwähnt - die Räte, welche 1987 dem Bundesrat den Auftrag erteilt hatten, der Verfassungsentwurf solle „das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen“ (Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987).

Der Bundesrat interpretierte diesen parlamentarischen Auftrag in seiner Botschaft wie folgt:

„Das geltende Verfassungsrecht nachführen heisst, den ganzen Normenkomplex gegenwarts- und wirklichkeitsnah aufbereiten, das Verfassungsrecht als solches identifizieren, festhalten und neu verfasst 'vermitteln'. Konkret können damit im wesentlichen folgende Mängel der gegenwärtigen Verfassung behoben werden: Gegenstandslose Normen können aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert, auf Gesetzesebene herabgestuft oder gestrichen werden; Lücken können geschlossen, Fehlendes kann ergänzt, Bestehendes angereichert werden; Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit können einander angenähert, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit in einer dem heutigen Verständnis entsprechenden Weise dargestellt werden“ (Botschaft S. 45).

Damit konnte eine klare Ausgangslage für die weitere Verfassungsreform geschaffen, aber auch Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger hergestellt werden. Letztlich wurde auf diese Weise ein Beitrag dazu geleistet, dass sich Bürgerinnen und Bürger wieder stärker mit der Verfassung identifizieren.

Die Nachführung stellte allerdings kein problemloses Unterfangen dar. Denken Sie an die Veränderung des Verfassungstextes, an die sog. Herauf- oder Herabstufung von Rechtssätzen, d.h. Umwandlung von bisherigem Gesetzesrecht in Verfassungsrecht oder umgekehrt von Verfassungsrecht in Gesetzesrecht, an die Füllung von Lücken, die textliche Fassung von bislang ungeschriebenem Recht oder sonstwie richterlich geprägtem Recht, an die Streichung sogenannt überholten Rechts, an die Neugliederung des Verfassungstoffes - sie alle stellen einen Akt der politischen Wertung dar. Mit diesem sind Verfassungsmodifikationen verbunden, oder es werden dadurch Spielräume möglicher neuer Deutungen und Konkretisierungen der Verfassung eröffnet. Der französische Ausdruck einer „mise à jour“ bringt das Anliegen bedeutend besser zum Ausdruck. Eigentlich handelte es sich bei der „Nachführung“ der Verfassung um eine *Aktualisierung* der Verfassung.

Das Parlament hat daraus den Schluss gezogen, dass in diesem Konzept auch Reformen von begrenzter Reichweite ihren Platz finden, also Reformen die zwar vom geltenden Recht abweichen, aber auf einen breiten Konsens zählen können, bei denen es darum geht, völlig Überholtes zu eliminieren, oder bei denen sich der Weg einer gesonderten Teilrevision der Verfassung kaum rechtfertigen dürfte. Rund 20 solche materielle Neuerungen sind nun in die neue Bundesverfassung aufgenommen worden.

Dieses „Projekt Nachführung“ stellte ein bescheidenes und zugleich anspruchsvolles Unterfangen dar. Bescheiden war es in seinem Reformgehalt, in seinem Vermögen resp. Unvermögen, neue Antworten auf strukturelle Mängel und Schwierigkeiten unseres Staatswesens zu finden.

Anspruchsvoll war das Projekt demgegenüber, wo es darum ging,

- bei diffuser, umstrittener Rechtslage klärende Entscheidungen zu fällen und Transparenz herzustellen,
- trotz Sprachmodernisierung den Inhalt möglichst nicht „unbeabsichtigt“ zu verändern,
- das ungeschriebene Recht in Verfassungstexte umzugliessen,
- Wertungen vorzunehmen, was in dieser Zeit neu oder nicht mehr verfassungswürdig sei, und - vor allem -
- wo und wie die Grenzen zwischen konsensfähigen Neuerungen und konzeptspregenden Reformen zu ziehen waren.

Damit ist die *eigentliche Herausforderung* dieser Reform angesprochen: Anspruchsvoll war sie nämlich, weil die einmalige Gelegenheit wahrgenommen wurde, die Grundwerte des Staates herauszuschälen, ihren aktuellen und künftigen Sinn zu reflektieren, den Essentialien unserer Rechtsgemeinschaft nachzugehen, die Identität der Schweiz zu überprüfen und zu festigen. In dieser Optik stand auch der *Prozess* des Projekts im Vordergrund, der Dialog in einer Zeit, in der sogenannt Unbestrittenes, Selbstverständliches wieder zum Thema geworden ist, wo die Auffassung über die Strukturprinzipien unseres Staates teilweise auseinandergehen. Die Verfassung eines Staates ist das Gefäss für den Grundkonsens einer Gesellschaft. In ihr finden sich die Klammern der Gemeinschaft. Und diese Klammern sind nicht ein für alle mal geregelt. Sie bedürfen der Erneuerung, der Festigung, der Belebung. Deshalb ist das Prozesshafte so wichtig und weniger der genaue Wortlaut, in den Grundwerte gekleidet werden.

Die neue Bundesverfassung bricht somit nicht mit der schweizerischen Verfassungstradition. Sie macht das bisherige Schrifttum, die Praxis von Behörden und Gerichten zur geltenden Verfassung nicht zur Makulatur. Sie stellt keine Zäsur dar, sondern eine sanfte Weiterentwicklung im Sinne der skizzierten Aktualisierung. Sie soll auch nicht zur eigentlichen Kodifikation werden, die künftigen Weiterentwicklungen in der tradierten schweizerischen Methodik der Verfassungskonkretisierung, auch der Anerkennung ungeschriebener Verfassungsgehalte, den Weg versperrt.

IV. Verfassungsrechtliche Schwerpunkte

Was hat nun das Parlament vor allem beschäftigt? Wo sind kleinere, aber deshalb nicht unwichtige Weichenstellungen vorgenommen worden? Einige Bereiche seien hervorgehoben:

1. Das Ringen um *Subsidiarität* in Staat und Gesellschaft, die Bestimmung der Rolle des Staates im Verhältnis zum Individuum einerseits und des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen andererseits. Dazu einige Beispiele:
 - Das *Grundrecht auf Existenzsicherung* gewährleistet ein Recht auf Hilfe in Notlagen für diejenigen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen.
 - Der neue ausführliche Katalog von Sozialzielen wurde unter den Vorbehalt des Vorrangs privater Verantwortung und in den Rahmen der vorhandenen Ressourcen gestellt.
2. Die Verankerung eines modernen, gelebten *Föderalismus*, der
 - die Wahrung der kantonalen Autonomie verstärkt,
 - die Kooperation zwischen Bund und Kantonen, nicht nur die Teilung der Kompetenzen hervorhebt,
 - dem Bund die Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Gemeinden, Städte und Agglomerationen gebietet, und
 - Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen erleichtert, indem nur noch das fakultative statt das obligatorische Referendum verlangt wird.

3. Das Bekenntnis zur *wettbewerbsorientierten und sozialen Wirtschaftsordnung*, wie es der Bundesrat bereits vorgeschlagen hatte, allerdings mit einer Akzentsetzung zugunsten des Wettbewerbs bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf das in den Verfassungstext aufgenommene Recht auf Streik und Aussperrung.
4. Die Verankerung des *Nachhaltigkeitsprinzips* als neues Verfassungsprinzip.
5. Eine bewusste Verstärkung der Stellung von *Kindern und Jugendlichen* durch
 - die Aufnahme eines eigentlichen Jugendartikels bei den Grundrechten,
 - die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder,
 - die Statuierung eines Anspruchs auf Grundschulunterricht für alle Kinder und
 - eine Verpflichtung des Bundes, den Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen.
6. Eine Aktualisierung des *Verhältnisses von Bundesparlament (Bundesversammlung, bestehend aus National- und Ständerat) und Bundesrat*. Dies geschah insbesondere durch
 - die Stärkung der parlamentarischen Aufsichtsorgane,
 - die Verankerung der Mitwirkung der Bundesversammlung an der Aus-senpolitik,
 - die Verpflichtung der Bundesversammlung für die Evaluation aller staatlicher Massnahmen,
 - das Recht der Bundesversammlung, dem Bundesrat Aufträge zu erteilen,
 - den Vorrang der Einsichtsrechte von Delegationen besonderer parlamentarischer Untersuchungsausschüsse gegenüber Geheimhaltungsvorschriften.
7. Auch die Einbettung der Schweiz in die Völkergemeinschaft ist im Verfassungstext mehrfach zum Ausdruck gebracht worden:
 - im Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts mit der Formulierung, dass Bund und Kantone das Völkerrecht „beachten“;
 - in der staatszielförmigen Verpflichtung von Bund und Kantonen, sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen;
 - in einem Katalog aussenpolitischer Ziele des Bundes;

- in der Mitwirkung der Kantone an der Aus-senpolitik;
- in der bekräftigten Befugnis der Kantone zur autonomen Aus-senpolitik in ihrem Kompetenzbereich;
- in der Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik: „Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aus-senpolitik, beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland und genehmigt die völkerrechtlichen Verträge“.
- Aber die neue Verfassung bringt keine eigentliche Veränderung in integrationspolitischer Hinsicht und auch keine Anpassung der Strukturen im Hinblick auf einen allfälligen EU-Beitritt. Diese Punkte wurden bewusst offen gelassen.

Auf die konkreten Änderungen, welche die *Grenzen* der eigentlichen *Aktualisierung überschritten* haben, soll hier nicht näher eingegangen werden. Sie stellen gleichsam „Abfallprodukte“ der Nachführung dar - nicht weil sie im Einzelnen unbedeutend wären, sondern weil sie „bei Gelegenheit“ der Aktualisierung erfolgt sind und nicht zum eigentlichen, primären Reformziel gehörten. Irgendwann wäre der Reformprozess nicht in Marsch gesetzt worden. Ohne sie wäre aber eine Chance verpasst worden, nämlich punktuellen Reformpostulaten zum Durchbruch zu verhelfen, derentwegen wohl in den meisten Fällen keine Partialrevision durchgeführt worden wäre.

V. Rückblick

Die Verfassungsreform war anspruchsvoll. Der neue Verfassungstext öffnete die Augen, gab den Blick frei auf eine moderne, reale, gelebte Schweiz. Dies schreckte alle diejenigen auf, die ein anderes Bild ihres Landes mit und in sich trugen und tragen. Gerade deshalb war diese Bereinigung heilsam, aber auch im guten Sinne konfliktreich. Sie provozierte zuerst die Linke, der die Reform zu wenig weit ging, dann aber vor allem die Rechte, der der offengelegte status quo schon wie eine Revolution, wie ein kalter Staatsstreich vorkam! Mehr als eine Aktualisierung hätte die Schweiz offensichtlich nicht ertragen. Die neue Verfassung wurde denn auch ohne überwältigende Mehrheit in der Volksabstimmung angenommen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Reformpakete haben demgegenüber ein unterschiedliches Schicksal erlitten. Die Reform der Volksrechte ist vorläufig gescheitert, die Justizreform wurde vom Parlament und vom Volk in gestutzter Form angenommen.

Wertvoll war die Aktualisierung mit punktuellen Reformen vor allem deshalb, weil ein wichtiger Bewusstwerdungsprozess ausgelöst wurde. Die neue Verfassung kann und soll keinen neuen Staat und schon gar nicht eine neue Gesellschaft schaffen. Aber sie kann das Fundament einer Gemeinschaft stärken. Sie kann den Grundkonsens der Gemeinschaft festigen und neu beleben. Und sie kann damit auch Kräfte mobilisieren und freisetzen, den Reformprozess auf der so erneuerten Basis fortzusetzen.

Die Schweiz hat heute eine moderne Verfassung. Wenn sie diesen Weg der Erneuerung weiter verfolgt - und davon bin ich überzeugt - ist und bleibt sie auch in guter Verfassung.

* * *