

auch noch nicht die richtige Begrüssung. Ich habe nur einzuleiten in das nächste Traktandum, nämlich in die Diskussion zum Thema «Zweck der Eidgenossenschaft und die Reform der Bundesverfassung». Wir haben ja das Thema unserer heutigen und gestrigen Tagung in erster Linie im Hinblick auf das Jubiläumsjahr «150 Jahre Bundesstaat» gewählt. Ein zweiter, vielleicht sogar noch ein wichtigerer Anlass, sich mit dem Staatszweck und den Staatsaufgaben zu befassen, ist wohl die jetzt laufende Reform der Bundesverfassung. In den Referaten, Sie haben es gesehen, meine Damen und Herren, wird ja verschiedentlich auf die Entwürfe für eine «totalrevidierte» oder «nachgeführte» oder «reformierte» Bundesverfassung Bezug genommen. Die Terminologie ist ja da ein bisschen umstritten. Wir haben auch in den bisherigen Diskussionen bereits Überlegungen *de constitutione ferenda* gemacht und wir wollen jetzt die Diskussion auf diesen Aspekt konzentrieren. Ich darf als ersten Votanten Herrn Professor RENÉ RHINOW begrüßen, der die Verfassungskommission des Ständerates präsidiert. Er wird uns in dieses Thema einführen. Ich möchte anschliessend die Referentin und die Referenten bitten, wenn Sie wollen, zur einen oder anderen Frage, die Herr RHINOW aufwirft, Stellung zu nehmen, und natürlich, meine Damen und Herren, ist anschliessend auch für Sie das Wort frei zu diesem Thema «Reform der Bundesverfassung» im Hinblick auf die Diskussionen, die wir bisher geführt haben zu Staatszweck und Staatsaufgaben. Damit ist das Wort frei für Herrn RHINOW.

Prof. RENÉ RHINOW, Basel

Herr Vorsitzender, Herr Bundesrat, Herr Ständeratspräsident, Herren Minister, Herren Exzellenzen, meine Damen und Herren. Die Aufgabe, die Sie mir gestellt haben, ist nicht einfach. Ich könnte mich allerdings dieser Aufgabe mit dem billigen Hinweis entledigen, bei einer blossen Nachführung der Bundesverfassung werde sicher nichts an den Bundeszwecken geändert. Ich tue dies natürlich nicht. Denn wir haben festgestellt, dass Nachführung mehr ist als blosser Nachführung. Gerade die Debatten in den Räten, aber auch schon der bundesrätliche Entwurf haben gezeigt, dass der Dialog über Zustand, Wesen, Zwecke und Ziele der Eidgenossenschaft heute und morgen gerade im Rahmen einer solchen Verfassungsrevision geführt werden kann und auch geführt werden muss. Ich werde also einige Aspekte hervorheben und Ihnen einen Einblick in die Werkstatt der Verfassungsreform verschaffen, wobei ich unter Werkstatt bereits den Entwurf des Bundesrates und natürlich das verstehe, was die Eidgenössischen Räte bis zum heutigen Stand mit diesem Entwurf gemacht haben. Anschliessend werde ich auf die vorgegebenen vier Fragenkreise eingehen und dort ebenfalls einzelne Punkte herausgreifen. Zuerst aber reizt mich eine Bemerkung zum etwas diffusen Begriff des Zwecks.

Ich habe etwas gestaunt, dass der Titel dieser Tagung im Singular formuliert ist: «*der Zweck* der Eidgenossenschaft» und nicht: «*die Zwecke* der Eidgenossenschaft». Aber ich möchte darauf nicht insistieren. Es hat sich jedenfalls bei der Verfassungsreform gezeigt oder bestätigt, dass es sehr schwierig ist, Zwecke abzusondern von Zielen, von Elementen einer Präambel, von grundsätzlichen Staatsaufgaben. Es besteht ein fließender Übergang zwischen Präambel, Staatszwecken, Staatszielen, allgemeinen Ausrichtungen, wie wir sie etwa bei Bundesaufgaben und Bundeskompetenzen finden. Entsprechend vertrete ich die Auffassung, dass man den Staatszweck oder die Staatszweckthematik nicht auf den Zweckartikel begrenzen kann. Ich werde anschliessend darauf zurückkommen. Der Zweckartikel der neuen Verfassung ist im übrigen um einiges ausgeweitet worden gegenüber dem heutigen Art. 2 BV.

Ich komme zum ersten Fragenkreis: Wahrung der Unabhängigkeit. Ich übernehme die Abkürzung im Bewusstsein, dass die Stichworte sich nicht auf diesen Kurztitel eingrenzen lassen.

Der Begriff der *Unabhängigkeit* ist unbestrittenermassen in die neue Verfassung übernommen worden, aber symptomatisch mit dem Begriff «*Sicherheit*» ergänzt worden, im Bewusstsein, dass Unabhängigkeit heute und morgen etwas anderes bedeuten muss, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Ergänzungen zu dieser «Philosophie» von Unabhängigkeit und Sicherheit finden wir in der Präambel, aber auch in den aussenpolitischen Zielen, die in der neuen Verfassung in Art. 54 Abs. 2 verankert worden sind. Dort kommt zum Ausdruck, dass Unabhängigkeit und Sicherheit gepaart sind mit aktiver Einflussnahme und Kooperation im internationalen Verhältnis, etwa in der wiederkehrenden Verpflichtung der Schweiz, zur friedlichen und gerechten internationalen Ordnung beizutragen. Insofern möchte ich auch einen kleinen Zweifel anbringen, ob heute noch ein Strukturprinzip Nationalstaat geschaffen oder befürwortet werden kann, weil sich gerade das, was heute einen Staat ausmacht, nicht mehr mit dem Begriff des Nationalstaates, wie er im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts entwickelt und geprägt worden ist, einfassen lässt.

*Neutralität* als zweites Stichwort: Hier bleibt alles beim alten, das heisst, die Neutralität wird im Verfassungstext erwähnt, aber nur bei den Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat. Bestrebungen, die Neutralität als Ziel aufzunehmen, wurden abgelehnt, ebenso das Begehren, den Begriff der Neutralität bei den Kompetenzen zu streichen. Hier befinden wir uns also im Bereich der Nachführung: Man hat alles beim alten belassen, auch die Frage offen gelassen, ob die Neutralität überhaupt verfassungsrechtlich als Institut oder Ziel verankert sei. Intensiv diskutiert haben wir über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, im Bewusstsein der Einbindung der Schweiz in eine verflochtene Staatenwelt und im Bewusstsein des Wandels

des Völkerrechts. Wir haben nach längerem Studium feststellen müssen, dass der etwas karge Satz im bundesrätlichen Entwurf, Bund und Kantone hätten das Völkerrecht zu beachten (Art. 5 Abs. 4), wohl doch die weiseste Lösung ist, weil sich das diffizile Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht nicht auf einige dürre Verfassungssätze, die etwas substantieller wären, zusammenstutzen lässt. Zu vielschichtig, zu offen auch in der Entwicklung ist dieses Problem. Wir haben die nämliche Problematik noch etwas vertiefter diskutiert bei der Reform der Volksrechte, namentlich bei den Schranken der Volksinitiative. Ich möchte aber hier nicht darauf eingehen, weil ich mich auf die Nachführung beschränke.

Das Stichwort *Demokratisierung der Aussenpolitik* war kein Thema, wenn man unter Demokratisierung nur die Volksrechte versteht. Es war aber ein Thema, wenn man die Stellung des Parlamentes in die Diskussion einschliesst. Die neue Verfassung hält klar fest, dass sich die Bundesversammlung an der Aussenpolitik beteiligt (Art. 166 Abs. 1). Dies bedeutete für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) einen grossen Schritt, der nicht leicht zu verdauen war. Im Parlament waren Bemühungen festzustellen, diese Beteiligung noch auszubauen, und zwar dergestalt, dass die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegen soll. Das ging der Mehrheit zu weit, teilweise aus substanziellen Gründen, teilweise aber auch nur, weil die Meinung vertreten wurde, dass hier der Bereich der Nachführung verlassen werde. Die Rolle der Kantone in der Aussenpolitik, davon ist in der Gruppe gestern ausführlich die Rede gewesen, wurde eindeutig verstärkt; zumindest wurde die heutige Praxis aufgenommen und festgehalten, indem sich die Kantone an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligen sollen und insbesondere dort Einfluss nehmen können, wo ihre Interessen, und erst recht, wo ihre Zuständigkeiten berührt und betroffen sind. Die sogenannte kleine Aussenpolitik der Kantone, also die Vertragsschlusskompetenz der Kantone mit ausländischen Partnern, wurde insofern verstärkt, als solche Verträge entgegen dem bundesrätlichen Entwurf keiner Genehmigung des Bundesrates mehr bedürfen. Die Kantone müssen über diese Verträge informieren und der Bund kann allenfalls dann einschreiten, wenn er Bundesrecht oder Bundesinteressen bedroht sieht.

Zum zweiten Fragenkreis: *Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern*. Dazu zwei Stichworte: Interessant ist, dass in die Verfassung unbestrittenermassen zwei «neu-alte» Ziele aufgenommen wurden: die Sorge für den inneren Zusammenhalt des Landes und die Wahrung der kulturellen Vielfalt, durchaus im Bewusstsein des Spannungsverhältnisses, das zwischen diesen beiden angelegt ist. «Neu-alt» sind diese Staatsziele, weil sie an sich alt sind, aber in ihrer Bedeutung heute wieder (wie schon lange nicht mehr) als sehr wichtig eingestuft werden. Wir finden diese Ziele in der Präambel erwähnt, aber auch im Zweckartikel (Art. 2), und sie werden nochmals aufgenommen

in den Artikeln über Sprachen und Kultur (Art. 69/70), bei den Bundesaufgaben also. Wir haben auch festgestellt, dass alte Ziele, wie die Sorge für den inneren Frieden im Bereich der Religion, immer noch ein Thema sind. Sie haben vielleicht den Medien entnommen, dass wir in den Räten über die Abschaffung des Bistumsartikels diskutiert haben. Dort ist dieses Thema plötzlich wieder aufgetaucht: wir befürchteten, mit einer Streichung des Bistumsartikels wieder alte und neue Auseinandersetzungen heraufzubeschwören und haben dann – dank Ständeratspräsident ZIMMERTLI, der den Stichtentscheid gegeben hat – davon abgesehen (Art. 72 Abs. 3).

Einen grossen Stellenwert in den Verfassungsdebatten hatte die aktuelle Umschreibung des *Verhältnisses von Bund und Kantonen*, also der Ausweis der Bundesstaatlichkeit in einer modernen Verfassung. Hier haben sich die Kantone im Vorfeld des bundesrätlichen Entwurfes sehr stark eingeschaltet. Über diese Vorphase könnten andere hier besser erzählen als ich: Herr Bundesrat KOLLER und Herr Direktor KOLLER. Wir im Parlament haben uns Mühe gegeben, den im Vorverfahren gefundenen Kompromiss nicht allzusehr zu verändern. Immerhin haben wir, jedenfalls im Ständerat, mit den vom Bundesrat verwendeten Begriffen der Solidarität und der Subsidiarität grosse Mühe bekundet, weil man unter diesen Begriffen sehr viel verstehen kann (vor allem in einer Verfassungsnorm, die das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen betrifft). Die zugrundeliegende Philosophie wurde aber in den Räten übernommen, namentlich was die Betonung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen angeht. [Im beschlossenen Verfassungstext sind beide Begriffe gestrichen worden.]

So haben wir versucht, die Subsidiarität etwas klarer zum Ausdruck zu bringen, indem wir eine Norm aufgenommen haben mit dem Inhalt, dass Bundeskompetenzen (nur) dann neu geschaffen werden sollen, wenn eine einheitliche Regelung auf Bundesebene unausweichlich ist (Art. 42 Abs. 2). Im Anschluss an die Diskussion von heute vormittag mag der Hinweis interessieren, dass wir den dreistufigen Bundesstaat verfassungsrechtlich abgebildet haben, einmal in der Titelseite des Abschnittes «Bund, Kantone und Gemeinden», dann aber auch durch die Aufnahme eines Städteartikels (Art. 50 Abs. 3) – entgegen der Meinung des Bundesrates und der Kantonsregierungen, die sich sehr heftig dagegen gewehrt haben. Letztere mit dem Argument, dies sei ihr Thema und nicht ein Thema des Bundes. Im übrigen hatten wir, zumindest im Ständerat, eine gewisse Skepsis gegen eine schleichende Ausbildung einer neuen Ebene zwischen Kantonen und Bund. Wir meinten, dass der an sich schon hochkomplexe Bundesstaat nicht noch angereichert werden dürfe durch eine Zwischenebene zwischen Bund und Kantonen. Wir waren – wenn Sie mir ein etwas pointiertes Wort gestatten – skeptisch gegen einen gemeineidgenössischen Kantonalismus, weil der Föderalismus gerade davon lebt, dass auch die Unterschiede zwischen den Kantonen, zwischen den Landes-

gegenen, zwischen den Kulturen gelebt werden und zum Tragen kommen: Wenn aber etwas Bundesaufgabe ist, so soll es auch der Bund übernehmen.

Dritter Fragenkreis: *Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen*. Erstes Stichwort: Minderheiten. Wir haben gerungen um den Schutz namentlich neuer Minderheiten im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsartikel (Art. 8). Neu findet sich hier der Schutz der Behinderten, das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters – pikanterweise dachte man aber nicht an das Alter, sondern an die Jugend – und wegen der Lebensform. Hier bilden sich in der neuen Verfassung gesellschaftliche Veränderungen ab. Besonderes Gewicht haben Bestimmungen zum Schutz der Jugend und Kinder an verschiedenen Stellen der Verfassung gefunden. Ich gehe aus Zeitgründen nicht näher auf diese einzelnen Artikel ein. Was den Städteartikel angeht, habe ich Sie bereits informiert.

Vielleicht ein letztes Stichwort in diesem Kapitel zum Subsidiaritätsprinzip. Wir haben im Geist des Subsidiaritätsprinzips, soweit es das Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft und zum Staat betrifft, verschiedene Artikel diskutiert. So ist etwa ein neuer Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung aufgenommen und damit der Einzelne auch in die Pflicht genommen worden (Art. 6). Ich persönlich war und bin allerdings skeptisch gegenüber solchen Verfassungsnormen. Beim bislang ungeschriebenen Grundrecht auf Existenzsicherung haben wir ein Element der Subsidiarität eingebaut: Nur dann, wenn sich jemand nicht selbst helfen kann, soll ein Anspruch gegeben sein (Art. 12). Bei der Formulierung der Sozialziele wurde ausführlich über Subsidiaritätsanliegen diskutiert; auch beim Streikrecht wurde der Gedanke der Subsidiarität immer wieder hervorgehoben. All das zu Recht, meine ich, und ohne den Bedarf zu spüren, den Begriff der Subsidiarität in diesen Bereichen ausdrücklich zu erwähnen.

Vierter und letzter Fragenkreis: *Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt*. Hier ist in Erinnerung zu rufen, dass die neue Verfassung die Sozialstaatlichkeit an mehreren Stellen klar zum Ausdruck bringt: in der Präambel, im Zweckartikel, vor allem auch mit den Sozialzielen, aber auch beim Wirtschaftsartikel, welcher Bund und Kantone verpflichtet, mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung beizutragen.

Letztes Stichwort hier ist die Nachhaltigkeit, die als neues Staatsziel aufgenommen wurde: einmal im ersten Abschnitt bei den Grundsätzen (Art. 2 Abs. 4), dann aber auch bei den Bundesaufgaben über Raumplanung und Umwelt (Art. 73).

Ich komme zum Schluss: Der Zweck oder «die» Zwecke der Eidgenossenschaft waren ein Thema der Verfassungsreform – manchmal bewusst, manchmal ausdrücklich, manchmal aber auch eher im Hintergrund, ohne dass dies ausdrücklich so formuliert worden wäre. Vielleicht kann man drei Teil-

aspekte unterscheiden. Erstens wurde uns bewusst, wie wichtig weiterhin klassische Staatszwecke sind (ich erinnere Sie an das Beispiel der Wahrung des religiösen Friedens). Zweitens erkannten wir, dass wir Gewichte verlagern müssen: so bei der Anreicherung der Unabhängigkeit durch das Element der Sicherheit (ich hätte sogar vorgezogen: Sicherheit und Unabhängigkeit), beim Schutz neuer Minderheiten im Rahmen der Diskriminierung, dann aber auch bei der Kooperation, beim Städteartikel im Rahmen der Darstellung der Bundesstaatlichkeit. Und dann haben wir drittens auch gewisse neue Akzente gesetzt, etwa beim inneren Zusammenhalt und der kulturellen Vielfalt als eigentliche Ziele des Bundes. Die aussenpolitischen Ziele stehen neu in der Verfassung: Sie bringen zum Ausdruck, dass die Schweiz auch international gefordert ist und international eine Verantwortung trägt. Damit, meine ich, hat die Aktualisierung der Bundesverfassung gezeigt, dass gerade die Legitimationsgrundlagen unseres Landes diskutiert werden müssen und auch diskutiert worden sind – vor dem Hintergrund gewaltiger gesellschaftlicher Basisprozesse, aber auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden internationalen Verflechtung, der sich die Schweiz weder entziehen kann, noch entziehen darf.

Prof. GEORG MÜLLER

Ich danke Herrn RHINOW herzlich für diesen eindrücklichen Einblick in die Werkstatt der Verfassungsreform. Die Referenten haben nach meinem Eindruck zum Teil bereits Recht bekommen, zum Teil aber auch nicht und ich möchte ihnen eigentlich Gelegenheit geben, noch kurz Stellung zu nehmen. Herr RHINOW hat ja die einzelnen Punkte angesprochen. Wenn ich vorweg noch auf etwas hinweisen darf, auf das wir – die Referenten oder Sie, meine Damen und Herren – vielleicht auch noch eingehen können: Ich glaube, wir haben bis jetzt relativ wenig thematisiert, was Herr RHINOW am Anfang angesprochen hat – nicht, warum es Zweck oder Zwecke heisst, das hat irgendeinen historischen Grund, der vermutlich beim Vorstand zu orten ist –, aber wie sich Zweckartikel, Zielbestimmungen und Aufgabennormen zueinander verhalten. Darüber haben wir noch nicht viel gesprochen, und ich glaube, dass hier tatsächlich ein Problem vorhanden ist. Der Aufbau unseres Fragenkatalogs basiert ja auf der Formulierung des alten und des neuen Zweckartikels. Die Zielnormen und die eigentlichen Aufgabennormen stehen eher etwas im Hintergrund. Ich kann mich erinnern, dass wir in der vierten Gruppe die Frage einmal kurz diskutiert oder angesprochen haben: Wie verhalten sich eigentlich die Sozialziele in Art. 33 nach dem bundesrätlichen Entwurf, die ja eine ausdrückliche, vielleicht doppelte Subsidiaritätsklausel enthalten, zu den Aufgabennormen über die gleichen Fragen, zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherung, die keine Subsidiaritätsvorbehalte enthalten? Das nur als Input.