

# Entwurf für eine neue Bundesverfassung im Prüfstand. I.

Autor(en): **Muheim, Anton**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **57 (1978)**

Heft 12

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-347586>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

*Anton Muheim*

## **Entwurf für eine neue Bundesverfassung im Prüfstand (I)**



Im Februar dieses Jahres ist der Entwurf für eine total revidierte Bundesverfassung mit einem begleitenden Bericht publiziert worden. Er ist das Ergebnis einer dreieinhalb Jahre dauernden, intensiven Arbeit einer 46köpfigen Expertenkommission. Darin wirkten Personen aus verschiedensten Kreisen unserer Bevölkerung, aus der Politik und der Wissenschaft mit. Die Kommission war aber keineswegs proportional zusammengesetzt, waren doch nur sieben Mitglieder sozialdemokratischer Herkunft.

Der Verfassungsentwurf dieser Kommission bindet die politischen Behörden in keiner Weise. Er bedeutet nicht den Schlusspunkt eines politischen Entscheidungsprozesses, sondern vielmehr den Beginn einer öffentlichen Diskussion. Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren auf breitester Basis eröffnet. Die

### **grundsätzliche Auseinandersetzung mit diesem Entwurf**

ist die grosse politische Aufgabe, die sich dem Schweizervolk in nächster Zeit stellt. Der Entwurf bildet die Grundlage für die Überprüfung der Strukturen des Bundesstaates und für die Erneuerung unserer grundlegenden Einrichtungen.

Das erste Echo in der Öffentlichkeit nach dem Erscheinen des Verfassungsentwurfes war erstaunlich positiv. Man rühmte den klaren und übersichtlichen Aufbau, die verständliche Sprache, den zeitgemässen und fortschrittlichen Charakter und den sozialen Gehalt. Besonderes Lob erhielt die Offenheit der neuen Verfassung, die Anpassung an die Bedürfnisse der Gegenwart und Zukunft erleichtere. Es sei ein kühner, in sich geschlossener und gelungener Entwurf.

Doch die negativen Reaktionen liessen nicht lange auf sich warten. In der Presse wurde bald gegen den Verfassungsentwurf scharf geschossen. Er sei zentralistisch, er untergrabe den Föderalismus und die Stellung der Kantone. Die Offenheit der Verfassung öffne die Tür zum totalen Staat, der alles und jedes mache, zum Versorgungsstaat. Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung sei «ein kalter Staatsstreich».

In der nun angelaufenen Diskussion wurde auch geltend gemacht, ein solches Experiment Totalrevision sei abwegig, nachdem uns die halbe Welt um unser Leben unter der alten Bundesverfassung beneide. Damit wird die Vorfrage der

### **Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Totalrevision**

erneut gestellt. Die geltende Verfassung, datiert vom Jahre 1874, hat also ein ehrwürdiges Alter von über 100 Jahren. Seither wurde keine Totalrevision mehr vorgenommen. Hingegen haben Volk und Stände über 80 Teilrevisionen angenommen (und gegen 90 verworfen). Dadurch wurden einzelne Bestimmungen unseres Grundgesetzes den Erfordernissen der Zeit einigermassen angepasst. Unsere Bundesverfassung bildet ein Flickwerk, indem Wichtiges neben Unbedeutendem, Modernes neben Überholtem, fundamentale Grundsätze neben lächerlichen Ausführungsbestimmungen stehen. Die grossen Leitlinien werden von diesem Wildwuchs weitgehend verdeckt, die Verfassung ist unübersichtlich und ihr Aufbau unsystematisch.

Aber es geht nicht nur um die formale Seite, sondern auch um die materiellen Strukturen unseres Bundesstaates. Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sind völlig undurchsichtig geworden, sie sind je nach Materie anders gestaltet. Der Bürger findet im Grundgesetz keine vollständige Aufzählung seiner Rechte und Pflichten. Die staatlichen Mühlen mahlen langsam, so dass die notwendigen Massnahmen oft nicht rechtzeitig getroffen werden können. Oder man ist gezwungen, zum undemokratischen Dringlichkeitsrecht zu greifen, was die Staatsverdrossenheit der Bürger vergrössert.

Es ist daher nicht nur wünschbar, sondern geradezu notwendig, die Verfassung unseres Staates und seine Strukturen von Grund auf zu überprüfen und zu bereinigen. Das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen ist zu klären, das Rechtssetzungsverfahren ist zu beschleunigen und damit die Handlungsfähigkeit des Staates zu verbessern. Das Dringlichkeitsrecht muss verschwinden und die demokratischen Volksrechte sind wieder voll zu respektieren. Und nicht zuletzt soll das Verständnis und das Interesse des Bürgers für seinen Staat gefördert und sein Verhältnis zu ihm verbessert werden. Aus diesen und anderen Überlegungen haben wir Sozialdemokraten die Totalrevision der Bundesverfassung befürwortet.

Bei der Würdigung des vorliegenden Entwurfes der Expertenkommission ist als erstes Charakteristikum festzuhalten, dass es sich um

## eine offene Verfassung

handelt. Sie entspricht einem mit der Revision angestrebten Ziele, nämlich die Schwerfälligkeit, ja Handlungsunfähigkeit des Staates zu beseitigen oder doch zu vermindern. Wenn heute neue Probleme auftauchen, bei deren Lösung der Bund eingreifen oder mitwirken muss, dauert es 10 bis 15 Jahre, bis es soweit ist. Es gibt dafür zahllose Beispiele, wie lange es bei uns geht, zum Beispiel beim Gewässerschutz, beim Umweltschutz, bei der Konjunkturlenkung. Zuerst muss beim Parlament sowie bei Volk und Ständen ein Verfassungsartikel durchgebracht werden, erst nachher können Bund und Kantone die nötigen Ausführungserlasse ausarbeiten. Es dauert lange, allzulange, bis die Lösung dringender Probleme in Angriff genommen werden kann. Das heutige Rechtssetzungsverfahren ist von einer unerhörten Zähflüssigkeit.

Demgegenüber will der Entwurf die Verfassung für weitere Entwicklungen offen gestalten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die staatlichen Aufgaben beschränken sich auf die hauptsächlichen Grundsätze und Zielsetzungen. Sie enthalten keine Details mehr. Weniger wichtige Fragen sind auf der Gesetzesstufe zu regeln. Da die staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen lückenlos aufgeteilt werden, wären künftig nurmehr selten Verfassungsänderungen nötig. Das Hauptgewicht der zu treffenden Regelung würde bei der Gesetzgebung liegen, bei der das fakultative Referendum besteht. So könnten in den meisten Fällen Teilrevisionen der Verfassung mit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen vermieden werden. Das Doppelhindernis Verfassungsartikel – Ausführungsgesetz würde auf das einfache Gesetzgebungsverfahren zurückgeführt. Der Weg zu Neuerungen würde damit weniger beschwerlich. In diesem Sinn wäre also die neue Verfassung offen.

Diese Offenheit, die von den Befürwortern des Entwurfes als Perle betrachtet wird, ist für die Gegner ein Greuel. Dadurch werde die Verfassung abgewertet und der Gesetzgeber sei nicht mehr an die Schranken der Verfassung gebunden. Es würden die demokratischen Rechte abgebaut, da das obligatorische Referendum über den Verfassungsartikel wegfallen. Es würden die Kantone ausgeschaltet, da es beim fakultativen Referendum über das Gesetz kein Ständemehr brauche.

All dem ist entgegenzuhalten, dass die gleiche Bundesversammlung sowohl Verfassungsgeber als auch Gesetzgeber ist. Das Volk hat auch mit dem fakultativen Referendum bei jedem Gesetz, das bestritten wird, das letzte Wort. Allerdings spielt dabei das Ständemehr nicht. Dieses hat aber nicht die entscheidende Bedeutung, die ihm gegeben wird. Die Fälle, in denen Volks- und Ständemehr in der 130jährigen Geschichte unseres Bundesstaates auseinandergingen, lassen sich an einer Hand abzählen. Die Stellung der Kantone würde nach dem Entwurf noch gestärkt, indem drei Parlamente gegen ein Gesetz das Referendum und darüber hinaus eine

Initiative ergreifen können. Es überrascht nicht, dass diejenigen Kreise, die am heutigen Staate nichts oder möglichst wenig ändern wollen, eine offene Verfassung ablehnen. Demgegenüber verdient diese Öffnung aus sozialdemokratischer Sicht volle Unterstützung, da sie in die Zukunft gerichtet und dem Neuen gegenüber aufgeschlossen ist. Sie ermöglicht eine rechtzeitige Anpassung unserer staatlichen Einrichtungen an die Erfordernisse der Zeit.

Es ist im Rahmen dieses Aufsatzes nicht möglich, alle Neuerungen des Verfassungsentwurfes darzustellen. Ich muss mich daher darauf beschränken, einige mir besonders wichtig erscheinende Revisionspunkte herauszugreifen. Einen zentralen Angelpunkt bildet natürlich in unserem Bundesstaat das

### **Verhältnis des Bundes zu den Kantonen.**

Es war in der Expertenkommission unbestritten, dass der Föderalismus für die vielgestaltige Schweiz auch in Zukunft die richtige Staatsform ist. Bund und Kantone sollen auch weiterhin den schweizerischen Staat bilden. Doch die geltende, aus der Zeit der Gründung des Bundesstaates stammende Kompetenzverteilung genügt den Anforderungen des 20. Jahrhunderts nicht mehr. Bis heute sind die Kantone für alles zuständig, was in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich dem Bunde übertragen ist. Gerade in dieser Regel liegt die Ursache dafür, dass es so lange geht, bis in unserem Bunde neue Aufgaben gelöst werden. Zuerst muss die Verfassung geändert werden, um dem Bund die Kompetenz einzuräumen, und erst dann können die Gesetze und Verordnungen ausgearbeitet werden. Die heutige Kompetenzordnung wirkt als Bremsklotz und schadet auf lange Sicht dem Gedanken des Föderalismus.

Wenn man die Verhältnisse betrachtet, stellt man fest, dass es nur wenige Aufgaben gibt, die vom Bund oder den Kantonen ganz allein erfüllt werden. Bis auf wenige Ausnahmen wirken die Eidgenossenschaft und die Kantone in allen Sachbereichen in irgendeiner Form zusammen. Diese Kooperation ist für die Zukunft des Bundesstaates von grösster Bedeutung. Wenn sich der Föderalismus als Staatsidee behaupten soll, dann kann bei der Aufgabenteilung nicht mehr die Regel gelten «Hie Bund – hie Kantone». Zur sachgerechten Erfüllung der meisten anfallenden Aufgaben gibt es nur ein Miteinander. Die Kantone sind auf die Mithilfe des Bundes angewiesen, so gut wie der Bund die Mitwirkung der Kantone nicht entbehren kann. Nur eine solche Kooperation macht den Föderalismus auch in der Zukunft lebensfähig und stark.

Um diesen Gedanken Rechnung zu tragen, hat die Expertenkommission

### **ein völlig neues System der Aufgabenverteilung**

zwischen Bund und Kantonen vorgeschlagen. Es wird nicht mehr von Zuständigkeiten geschrieben, sondern von Verantwortungen, was nicht nur

das Recht, sondern auch die Pflicht zum Handeln beinhaltet. So werden im Entwurf (Artikel 48 bis 51) die verschiedenen Bereiche aufgezählt, in denen der Bund oder die Kantone die Hauptverantwortung tragen. Daraus geht hervor, dass der andere Partner auch irgendwie mitengagiert ist. In den Bereichen, in denen die Hauptverantwortung bei den Kantonen liegt, kann der Bund Rahmengesetze erlassen, die Mindestanforderungen festlegen oder die Koordination unter den Kantonen sicherstellen. Den Kantonen obliegt der Vollzug der Bundesgesetze, soweit es nicht notwendig ist, dass der Bund es selber tut. Koordination durch den Bund und Vollzug durch die Kantone stärken im Grunde die Stellung der Kantone, da dadurch die Gefahr der Übertragung der vollen Zuständigkeit auf den Bund vermindert wird.

Etwas anders ist die Rechtslage bei den übrigen Sachgebieten, die in den Artikeln 49 bis 51 des Entwurfes nicht aufgeführt sind. Für die restlichen Aufgaben sind die Kantone verantwortlich, soweit ein Bundesgesetz nichts anderes bestimmt (Artikel 52). Diese Bestimmung ist für viele Föderalisten ein Stein des Anstosses. In diesen verbleibenden Bereichen kann durch ein Bundesgesetz die Verantwortung der Kantone an den Bund übertragen werden. Gegen solche Verschiebungen wäre nicht das obligatorische, sondern das fakultative Referendum gegeben, bei dem das Ständemehr nicht erforderlich ist.

Die Befürchtungen der Kantone sind aber meines Erachtens nicht begründet. In erster Linie sind diese verschiebbaren Sachbereiche in der Verfassung selber bezeichnet. Zum ändern wird in Artikel 53 der neuen Verfassung die Selbständigkeit der Kantone gewährleistet, soweit es sich mit der Erfüllung der Aufgaben vereinbaren lässt. Und endlich haben drei kantonale Parlamente das Recht, gegen ein Bundesgesetz das Referendum oder gar eine Initiative wie die Stimmberechtigten zu ergreifen.

(Fortsetzung folgt)