Zeitschrift: Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 58 (1979)
Heft: 1

Artikel: Entwurf für eine neue Bundesverfassung
Autor: Muheim, Anton
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-339506

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Anton Muheim

Entwurf für eine neue Bundesverfassung (II)

Für den Bürger recht bedeutsam sind die Neuerungen, die der Verfassungsentwurf im Kapitel über die *Grundrechte* (Artikel 8 bis 25) enthält. Sie betreffen das Verhältnis zwischen dem Individuum und der Gemeinschaft. Die Freiheitsrechte garantieren dem Bürger einen freien Raum gegenüber dem Staate. Diese liberale Errungenschaft hat in den letzten hundert Jahren eine Entwicklung durchgemacht, vor allem durch die Praxis des Bundesgerichtes, das über die verfassungsmässigen Rechte der Bürger zu wachen hat. So werden heute ungeschriebene Grundrechte anerkannt, die im Entwurf ausdrücklich garantiert werden sollen. Es geht im Grunde genommen um die Menschenwürde, die von unserem Recht zu schützen ist. Alle diese Grundrechte, insbesondere auch die Rechtsgleichheit, dürfen nur eingeschränkt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt und eine gesetzliche Grundlage besteht. Sie sind aber in ihrem Kern unantastbar. Der Staat hat sie nicht nur zu schützen, sondern muss auch die Voraussetzung für deren Verwirklichung schaffen. So hat jedermann Anspruch auf Rechtsschutz vor unabhängigen Gerichten, welche die Einhaltung der Grundrechte überprüfen. Der einzelne muss also instand gesetzt werden, von seinen Rechten Gebrauch zu machen.

In diesem Zusammenhang ist zu vermerken, dass unter den Grundrechten des Verfassungsentwurfes auch die

Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit

(Artikel 17 und 19) figurieren. Das ist deswegen erstaunlich, da in allen anderen freiheitlichen und demokratischen Staaten diese Rechte nicht zu den Grundrechten zählen, sondern in der Sozial- und Wirtschaftsordnung eingereiht sind. Es entspricht einer überholten und überspitzen Auffassung des Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts, die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit als Grundrechte aufrechterhalten zu wollen. Eine Minderheit der Kommission, bei der sich auch die Sozialdemokraten befanden, schlägt in einer Variante vor, diese Bestimmungen in den Abschnitt über die Sozialordnung und Wirtschaftspolitik einzufügen.

Immerhin wird auch in der Fassung der Kommissionsmehrheit die

Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit nur im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet, die durch die Eigentums- und Wirtschaftspolitik des Staates bestimmt wird. Doch schon die Relativierung dieser Rechte hat den Zorn einiger Erzliberaler heraufbeschworen. Es fehle in der Eigentumsordnung des Verfassungsentwurfes an rechtsstaatlichen Sicherungen. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass das Volk, das schliesslich über die Verfassung und die erlassenen Gesetze zu befinden hat, entsprechend seinen Traditionen und Vorstellungen den staatlichen Eingriffen Grenzen setzen wird. Das haben wir ja immer wieder erlebt.

Neu an den im Entwurf enthaltenen Grundrechten ist schliesslich, dass sie nicht nur gegenüber dem Staate gelten, sondern auch unter Privaten wirksam werden (Artikel 25). Es ist eben nicht nur staatliche Macht, die persönliche Freiheiten einschränken kann, sondern es können auch Dritte, zum Beispiel Wirtschaftsgebilde oder mächtige Einzelpersonen sein. Niemand darf durch Missbrauch seiner Machtstellung Grundrechte von Bürgern beeinträchtigen.

Einen besonders erfreulichen Fortschritt bildet die Aufnahme der *Sozialrechte* in den Verfassungsentwurf (Artikel 26). Das ist ein Bekenntnis zum Sozialstaat. Diese Sozialrechte wie das Recht auf Bildung, auf Arbeit, auf soziale Sicherheit, auf Wohnung haben allerdings einen anderen Charakter als die Grundrechte. Sie geben dem Bürger keinen direkten und klagbaren Rechtsanspruch. Sie richten sich vielmehr an die Behörden als Aufforderung, die nötigen Vorkehren zu treffen, dass sie ausgeübt werden können. Der in dieser Bestimmung vorgesehene Schutz der Arbeitnehmer vor ungerechtfertigtem Verlust des Arbeitsplatzes, der Schutz der Mieter vor Missbräuchen, der Schutz der Familie und der Mutterschaft stellt die Verfassungsgrundlage für eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung dar.

Auch im Bereich der Wirtschaftsordnung hat die Expertenkommission einen bewussten Schritt nach vorne gemacht (Artikel 31 bis 34 des Entwurfes). Sie stellt sich auf den Boden der *freiheitlichen und sozialen Marktwirtschaft,* ohne es aber ausdrücklich zu sagen. Zur Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung des einzelnen als Grundrecht kommt die staatliche Wirtschaftspolitik, die fördernd, bekämpfend, kontrollierend, schützend und koordinierend auftreten soll. Damit werden in der Verfassung die Realitäten der letzten Zeit berücksichtigt. Mit der Umschreibung der Ziele der Wirtschaftspolitik eröffnet man dem Staate ein ziemlich weites Feld wirtschaftlicher Intervention. Es ist Sache der Gesetzgebung, die zweckdienlichen Mittel zur Erreichung der Ziele zu bezeichnen. Dabei kann die Wirtschaftsfreiheit der einzelnen, soweit nötig, eingeschränkt werden.

Hingegen hat die Kommissionsmehrheit es abgelehnt, eine Bestimmung aufzunehmen, die den Staat ermächtigen würde, in den Wirtschaftsablauf einzugreifen und Wirtschaftspläne aufzustellen. Dies ist aber als Variante einer Minderheit im Entwurf enthalten.

Immerhin schliesst der Entwurf eine direkte wirtschaftliche Tätigkeit des Staates nicht aus. Sie soll aber nur dann erfolgen, wenn es im öffentlichen Interesse liegt. Eine Verstaatlichung einzelner Wirtschaftszweige oder Unternehmen ist nur zulässig, wenn die Weiterführung der privaten Wirtschaftstätigkeit das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde, und auch dann nur gegen Entschädigung.

Nachdem sich der Kommissionsentwurf grundsätzlich für die Marktwirtschaft ausspricht, soll der Staat dafür sorgen, dass sie spielt. Es wird ihm aufgetragen, wirtschaftliche und soziale Schäden zu verhindern, die durch Beschränkungen des Wettbewerbes durch Kartelle usw. entstehen. Es ist besonders interessant, dass er auch unerwünschten Zusammenschlüssen von Unternehmen, besonders der Verflechtung von Banken mit anderen Unternehmen, entgegenwirken soll. Und schliesslich sieht der Entwurf auch den Schutz der Konsumenten und die Einschränkung der Werbung auf dem Gesetzesweg vor.

Die Eigentumsgarantie ist, wie bereits erwähnt, kein absolutes Recht. Sie findet ihre Schranken im Gemeinwohl, das in der Rechtsordnung umschrieben wird. Im Verfassungsentwurf wird daher das Eigentum bloss «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet. Neben die Eigentumsgarantie tritt die

Eigentumspolitik

(Artikel 17 und 30). In der Verfassung sind die Ziele aufgezählt, die der Staat dabei verfolgen soll. Das Eigentum ist nicht nur zu fördern, sondern auch gerechter zu verteilen. Durch die Gesetze erfährt das Eigentum seine konkrete Ausgestaltung und seine Beschränkung im Interesse der Allgemeinheit.

Die im Entwurf erwähnten Hauptziele der Eigentumspolitik sind folgende: Es soll eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen gefördert werden. Das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird oder gemeinnützigen Zwecken dient, ist besonders zu schützen. Hingegen sind übermässige Konzentrationen von Vermögen und Grundeigentum zu verhüten. Der Umwelt- und Landschaftsschutz, die geordnete Besiedlung, die sparsame Nutzung des Bodens sind anzustreben. Ja der Staat soll sogar für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen und volkswirtschaftlich oder sozial schädliches Gewinnstreben (Spekulation, Wucher) bekämpfen.

Mit diesen eigentumspolitischen Zielsetzungen wird im Verfassungsentwurf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums anerkannt. Sie bilden Auftrag und Grundlage an den Gesetzgeber, mehr soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen. In diesem Sinn ist der Kommissionsentwurf sehr zu begrüssen, wenn es sich auch nicht um eine sozialistische Eigentumsordnung handelt.

Die Organisation des Bundes erfährt im Verfassungsentwurf der Expertenkommission keine wesentliche Änderung. Bei der Bundesversammlung war man einig, dass das Zweikammersystem mit National- und Ständerat beizubehalten ist. Währenddem an der heutigen Struktur des Nationalrates nichts geändert werden soll, wurde die Frage der

Reform des Ständerates

stark diskutiert (Artikel 77 und 60). Bei der Gründung des Bundesstaates wurde der Ständerat geschaffen, um der konservativen Minderheit ein gewisses Gegengewicht gegen die erdrückende Mehrheit der Freisinnigen im Nationalrat zu geben. Seither haben sich aber die Verhältnisse grundlegend gewandelt. Die Schweiz ist ein Mehrparteienstaat geworden, in dem es nur Minderheiten gibt.

Der Ständerat war entgegen allen Behauptungen nie die Vertretung der Kantone. Seine Mitglieder haben wie die Nationalräte ohne Instruktionen zu stimmen. Sie gehören wie diese den politischen Fraktionen an. Der Ständerat ist nichts anderes als eine zweite Volksvertretung, deren Zusammensetzung und Wahl allerdings ganz anders ist als beim Nationalrat. Jeder Kanton ordnet ohne Rücksicht auf seine Grösse zwei Vertreter ab. Diese werden nach Majorz gewählt. Dadurch ergibt sich eine völlig einseitige parteipolitische Zusammensetzung, die dem wirklichen Kräfteverhältnis in keiner Weise entspricht. Die SPS hat als grösste Landespartei zurzeit nur 6 von 44 Mitgliedern im Ständerat.

Eine Reform des Ständerates drängt sich nicht nur aus politischen Gründen, sondern auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Verschiebungen unter den Kantonen auf. Die Einwohnerzahlen der grossen und industrialisierten Kantone haben sich vervielfacht, währenddem sie sich in den kleineren Ständen wenig verändert haben. Der Ständerat ist diesen neuen Verhältnissen anzupassen. Es ist richtig, dass in unserem Föderativstaat die Kantone die Vertretungsbasis für den Ständerat bilden, während der Nationalrat das Schweizervolk und seine politischen Strömungen repräsentiert. Bei der Bestellung der Ständeräte sollen die politischen Kräfte im Kanton zum Ausdruck gebracht werden. Das ist aber bei nur zwei Vertretern pro Kanton gar nicht möglich, da es in vielen Kantonen mindestens drei oder vier Parteien sind, die zusammen regieren und die Verantwortung tragen. Es sollte daher die Zahl der Ständeräte für die mittleren und grösseren Kantone erhöht werden.

Die Mehrheit der Expertenkommission will grundsätzlich an der bisherigen Zweiervertretung der Kantone im Ständerat festhalten, wobei allerdings die Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu Vollkantonen gemacht werden sollen. Anderseits sieht der Entwurf für die Wahl der Ständeräte den Proporz vor. Die Kommissionsminderheit schlägt dagegen in einer Variante vor, die Zahl der Ständeräte um 16 zu erhöhen. Die zu-

sätzlichen Mandate wären den grössten Kantonen nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl zuzuteilen. Das ergäbe für den Ständerat total 64 Sitze, wobei die beiden Vertreter aus dem neuen Kanton Jura inbegriffen sind.

Durch diese Erhöhung der Sitzzahl der Ständeräte pro Kanton und die Einführung des Proporzes würde die Voraussetzung für eine gerechtere Vertretung der politischen Kräfte in den Kantonen geschaffen. Diese bescheidene Reform des Ständerates würde sich um so mehr aufdrängen, wenn alle Halbkantone zu Vollkantonen gemacht würden, was gegenwärtig geprüft wird. In diesem Fall würde sich das politische Gewicht noch mehr zuungunsten der grösseren Kantone und damit der SPS verschieben.

Ich kann mir eine Totalrevision der Bundesverfassung ohne Reform des Ständerates durch eine gewisse Erweiterung und Proportionalisierung nicht vorstellen. Durch diese Anpassung an die heutigen Verhältnisse wird seine Stellung gestärkt und eine gerechtere Repräsentation erreicht. Er verliert auch bei einer Sitzzahl zwischen 60 und 70 den Charakter als kleine Kammer keineswegs.

In einem demokratischen Staate sind natürlich die Volksrechte von fundamentaler Bedeutung (Artikel 57 bis 67 des Entwurfes). Das Wahlrecht und das Referendumsrecht der Stimmberechtigten sollen nach dem Verfassungsentwurf keine grundlegende Änderung erfahren. Hingegen schlägt die Kommissionsmehrheit eine völlige

Neugestaltung des Initiativrechtes

vor (Artikel 64 bis 66). Sie möchte anstelle der heutigen Verfassungsinitiative mit ihren beiden Formen (die Gesetzesinitiative gibt es im Bunde nicht) die sogenannte Einheitsinitiative einführen, die nur die Form der allgemeinen Anregung kennt. Wenn die Bundesversammlung mit einer solchen Initiative nicht einverstanden ist, dann hat das Volk darüber zu entscheiden. Wenn sie hingegen dem Volksbegehren zustimmt oder wenn das Volk es annimmt, dann hat die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten, die dem Referendum unterliegt. Wenn sich die beiden Räte nicht einigen können, hat die Vereinigte Bundesversammlung zu entscheiden. Ein Nullentscheid ist also ausgeschlossen.

Diese Einheitsinitiative hat Vor- und Nachteile. Sie ist viel einfacher und erleichtert somit die Ausübung der Volksrechte. Diese erfahren insofern auch eine Erweiterung, als nicht nur Änderungen an der Verfassung, sondern auch am Gesetz angestrebt werden können. Es ist aber im Falle der Zustimmung Sache der Bundesversammlung, die Vorlage auszuarbeiten. Diese hat auch darüber zu entscheiden, was in der Verfassung und was im Gesetz zu regeln ist. Dadurch kann verhütet werden, dass Vorschriften in die Verfassung kommen, die gar nicht hineingehören.

Bei der Einheitsinitiative kann allerdings das Volk nicht über eine von

den Initianten ausgearbeitete Formulierung abstimmen. Sie können zwar eine solche einreichen, aber die Bundesversammlung ist nicht daran gebunden. Dabei besteht natürlich die Gefahr, dass die Absichten der Initianten nicht voll erfüllt werden. Die bisherigen Erfahrungen haben aber gezeigt, dass die Chancen auf Annahme von Volksbegehren, die von einem Initiativkomitee formuliert werden, sehr gering sind. Sie scheitern oft, weil sie mangelhaft oder unhaltbare Formulierungen enthalten. Eine Initiative in der Form der Anregung hat bessere Aussichten, verwirklicht zu werden. Es ist bezeichnend, dass die allerneueste Kantonsverfassung, nämlich diejenige des Kantons Jura, die Einheitsinitiative, wie sie im Entwurf für die Bundesverfassung vorgesehen ist, enthält.

In der Expertenkommission stand aber eine starke Minderheit der Einheitsinitiative ablehnend gegenüber. Diese bedeute eine Schmälerung der Volksrechte. Die Minderheit schlägt in einer Variante vor, zusätzlich zur Verfassungsinitiative in den beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes auch noch die Gesetzesinitiative einzuführen, allerdings nur als formulierten Vorschlag. Die heutigen Initiativrechte würden also noch erweitert. Dagegen wurde eingewendet, dass ein Initiativkomitee kaum in der Lage wäre, ein Gesetz einwandfrei auszuformulieren. Die Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde und Vertreterin des ganzen Volkes ist besser dazu berufen. Die Meinungen über die Ausgestaltung der Volksrechte im Bund gingen in der Expertenkommission weit auseinander. Es geht schliesslich um die Frage, wie der Stosskraft unserer Volksgruppen zur Erneuerung unserer Einrichtungen der Weg geebnet und die Chancen auf Verwirklichung fortschrittlicher Begehren erhöht werden können.

Eine letzte wichtige Neuerung im Entwurf der Expertenkommission ist die

Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze

(Artikel 109). Dieser Schritt war in der Kommission sehr umstritten. Die einen waren der Meinung, dass der Rechtsstaat den Bürger auch vor Verfassungswidrigkeiten in Bundesgesetzen schützen müsse. Es solle nicht nur wie bisher die Verfassungsmässigkeit der kantonalen Gesetze überprüft werden können. Die andern sehen in der Verfassungsgerichtsbarkeit eine Verletzung des demokratischen Prinzips, wonach die Bundesversammlung und zuletzt das Volk die obersten Gewalten im Staate sind. Es schien ihnen damit unvereinbar, wenn ein kleines Gremium von Richtern Gesetze, die vom Parlament erlassen und vom Volk gebilligt sind, aufheben würde. Sie befürchten auch, dass das Verfassungsgericht eine fortschrittliche Gesetzgebung verhindern könnte, wie das in andern Ländern wiederholt geschah.

Rechtsstaat und Demokratie dürfen nicht als absolute Gegensätze be-

trachtet werden, sondern als zwei Prinzipien, die einander ergänzen. Die Teilung der Gewalten und die gegenseitige Hemmung ihrer Macht sind Grundsätze, die in allen demokratischen Staaten in einem gewissen Mass gelten. Der Schutz des Bürgers gegen Missachtung seiner Rechte durch den Staat ist unvollständig, wenn er sich nur bei Gesetzeswidrigkeiten, nicht aber bei Verstössen von Bundesgesetzen gegen die Verfassung beschweren kann.

Um den vom demokratischen Standpunkt aus bestehenden Bedenken gegen ein Verfassungsgericht Rechnung zu tragen, hat die Expertenkommission davon abgesehen, die allgemeine Überprüfung von erlassenen Bundesgesetzen und die Möglichkeit der Aufhebung durch den Verfassungsrichter vorzuschlagen. Sie ermächtigt ihn bloss, bei der Anwendung eines Bundesgesetzes auf Beschwerde hin festzustellen, ob ein Bundesgesetz verfassungsmässig ist oder nicht. Er kann das Gesetz nicht aufheben, sondern bloss nicht anwenden. Dabei besteht natürlich die Erwartung, dass die vollziehenden Behörden die verfassungswidrigen Bestimmungen nicht mehr anwenden und dass der Gesetzgeber diese ändert. In dieser beschränkten Form soll nach Entwurf die Verfassungsgerichtsbarkeit auch für Bundesgesetze gelten.

Zusammenfassend möchte ich bemerken, dass der Entwurf für eine total revidierte Bundesverfassung nicht einfach einen helvetischen Kompromiss darstellt, bei dem die verschiedenen politischen und anderen Richtungen gegenseitig Konzessionen machten, um zu einem Verständigungswerk zu kommen. Es ist ein in sich geschlossener Entwurf, der sich im ganzen gesehen durch einen fortschrittlichen und zukunftsfreudigen Geist auszeichnet. Er entspricht zwar nicht in allen Teilen unseren sozialdemokratischen Vorstellungen und Erwartungen. Aber die neue Verfassung gibt unserem Rechtsstaat einen modernen und sozialen Gehalt. Er bringt manche im Zug der Zeit liegende Neuerung oder legt die Verfassungsbasis für fortschrittliche Lösungen von Problemen. Vor allem öffnet sie aber die Tür für eine zeitgerechte Erneuerung unseres Bundesstaates und die Sicherung seiner Handlungsfähigkeit. Dieser Verfassungsentwurf wäre ein Grundgesetz, das den Erfordernissen unserer Zeit entspricht und erlaubt, mit der Entwicklung in aller Welt Schritt zu halten. In der nun in Gang gekommenen Diskussion und der kommenden politischen Ausmarchung werden wir Sozialdemokraten uns dafür einsetzen müssen, dass die neue Bundesverfassung diesen fortschrittlichen und in die Zukunft gerichteten Grundzug erhält.