

Marschhalt auf dem Wege zu einer neuen Bundesverfassung

Autor(en): **Metz, Markus**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens**

Band (Jahr): **22 (1980)**

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-550315>

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.

Marschhalt auf dem Wege zu einer neuen Bundesverfassung

von Markus Metz

Die Baumeister des Entwurfes für eine zweite vollständig revidierte Bundesverfassung seit Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft haben am Ende des Jahres 1977 nach dreieinhalbjähriger intensiver Beratung ihre Arbeit mit einem umfangreichen Begleitbericht in der Öffentlichkeit vorgelegt.

Diese Expertenkommission konnte sich ihrerseits auf Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Wahlen stützen, die in den Jahren 1967 bis 1973 aufgrund eines detaillierten Fragenkataloges zu Händen der Kantone, der Hochschulen, der Parteien, der Kirchen, interessierter Verbände und anderer Organisationen Gedanken und Vorschläge für eine künftige Bundesverfassung erarbeitet hatte. Anlaß zum Wahlen-Bericht, der den stattlichen Umfang von 6 Bänden erreicht, hatten zwei Motionen im Nationalrat und im Ständerat im Jahre 1965 gegeben. Der Motionär Peter Dürrenmatt hoffte damals, daß die Revisionsarbeiten rechtzeitig bis zur Einhundertjahrfeier der heute geltenden Bundesverfassung im Jahre 1974 abgeschlossen werden könnten. Er vertraute darauf, daß innert weniger als zehn Jahren eine neue Verfassung geschaffen werden könne, die den Bürgern der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Weg in das nächste Jahrhundert weisen würde. Wir sehen — der Zeitplan ging nicht in Erfüllung. Was konnte einen der beiden Initianten für die Revisionsarbeiten veranlassen, eine in unsern heutigen Augen derart kurze Revisionszeit zu

veranschlagen? Sicher war es nicht der Druck politischer oder wirtschaftlicher Verhältnisse, die eine rasche Entschlußfassung notwendig machten. Maß der Motionär die Dauer der Revisionsarbeiten an frühern Zeitverhältnissen für die Erarbeitung einer Bundesverfassung?

Der Bundesvertrag von 1815 war noch gänzlich ohne Volksbefragung durch die kantonalen Regierungen erarbeitet, angenommen und in Kraft gesetzt worden. Es endete in jener Zeit die demokratische Teilnahme an der staatlichen Willensbildung auf der Ebene der Gemeinden, in wenigen Fällen auf der Ebene der Kantone. Dies ist verständlich, denn durch den Bundesvertrag von 1815 schlossen sich souveräne Kantone zu einem doch noch relativ lockern Staatenbund zusammen. Die Geburtsstunde der direkten Demokratie auf der Ebene des Bundes hatte im Jahre 1815 in der Schweiz jedenfalls noch nicht geschlagen; es ist deshalb falsch, den direkt-demokratischen Institutionen auf der Ebene des Bundes eine «ewige» Tradition nachzusagen.

Die Arbeiten für eine erste Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft dauerten im Anschluß an den Sonderbundskrieg, der den jungen Staat in eine schwere Belastungsprobe geführt hatte, nur wenige Wochen. Im Februar 1848 nahm eine Kommission der Tagsatzung die Revisionsarbeiten an die Hand. Der Entwurf wurde den Kantonen zur Stellungnahme überlassen. In der Zeit vom 11. Mai bis 27. Juni des selben Jahres

beriet die Tagsatzung den Entwurf, den sie anschließend den Kantonen zur Annahme empfahl. Im Laufe des Sommers 1848 — beileibe nicht wie heute an einem festgelegten Abstimmungswochenende — stimmten 15^{1/2} Kantone der Bundesverfassung zu; die Mehrheit der ablehnenden Kantone erklärte jedoch ausdrücklich, daß sie sich einem Mehrheitsentscheid fügen würde. Wahrlich ein Demokratieverständnis, das uns heute noch Bewunderung abverlangt! Und schon am 12. September 1848 nahmen die Gesandtschaften der Tagsatzung den Bundesbeschluß «betreffend die feierliche Erklärung über die Annahme der neuen Bundesverfassung der Eidgenossenschaft» an. Die Verfassungsgebung hatte insgesamt etwas mehr als ein halbes Jahr beansprucht! Es sei zugegeben, daß die Verhältnisse damals noch einfacher waren. Die Bundeskompetenzen — im wesentlichen das Post-, Fernmelde- und Münzwesen — waren schnell aufgezählt, und im übrigen blieben die Kantone nach Art. 3 der Bundesverfassung souverän. Und dennoch war der Zusammenschluß zu einem Bundesstaat nicht eine Selbstverständlichkeit, sondern entsprang der politischen Reife beweisenden Einsicht, daß nur ein starker Bund — unter teilweiser Preisgabe der kantonalen Souveränität — die dauernde Existenz in der Völkergemeinschaft sichern konnte.

Länger erdauert werden mußte dann schon die heute noch geltende Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bereits im Jahre 1866 hatten Revisionsbestrebungen eingesetzt, die 1872 zu einem ersten Abschluß kamen. Diesem Entwurf wurde vor allem in der welschen Schweiz antiföderalistischer Gehalt vorgeworfen — Tendenzen, die in akzentuierter Form auch wiederum dem heute vorliegenden Vorentwurf angelastet werden. Die Revision der Bundesverfassung sollte zu einheitlicher Regelung des Zivil- und des Strafrechts sowie der Armee führen. Sie stand deshalb auch unter dem Schlagwort «Ein Recht und eine Armee». Von Volk und Ständen wurde die Vorlage jedoch knapp verworfen. Erst nachdem die Rechtsvereinheitlichung auf das Pri-

vatrecht beschränkt worden war und den Kantonen Teile der Militärverwaltung überlassen wurden, konnte der neue Verfassungsentwurf im Jahre 1874 die Hürde von Volks- und Ständemehr nehmen. Acht Jahre hatten somit die Revisionsbemühungen gedauert.

Noch einmal — im Jahre 1935 — trat die Frage der Totalrevision an das Stimmvolk heran, als über eine Volksinitiative, die die Totalrevision der Bundesverfassung verlangte, abgestimmt werden mußte. Die Initiative war angesichts der schwarzen Wolken, die sich über Europa zusammenzogen mit den Argumenten bekämpft worden, «die geistigen Grundlagen (für eine neue Verfassung) seien zu sehr umstritten und die neuen Vorschläge entbehrten der Klarheit und Reife» (Karl Obrecht). Auch dies gewiß ein Argument, das den heutigen Revisionsbestrebungen entgegengebracht wird. Die Stimmberechtigten lehnten deshalb 1935 eine Totalrevision ab.

Freilich konnte die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 ihre Gestalt nicht bis in unsere Zeit bewahren; sie wurde im Laufe der Jahre in 79 Partialrevisionen abgeändert, und nicht zuletzt bildete die daraus entstandene äußere Unansehnlichkeit der Verfassung, die die Zeichen ihres Alters nur allzu deutlich trägt, für die Motionäre im Bundesparlament 1965 Anlaß, die Frage nach einer Totalrevision aufzuwerfen. Hören wir aber, wie der damalige Nationalrat Peter Dürrenmatt sein Anliegen weiter begründete:

«Eine Totalrevision oder — wenn Sie lieber wollen — eine große, das heißt eine umfassende Revision unserer Verfassung drängt sich deshalb auf, weil sie das konforme Mittel darstellt, die notwendige Standortbestimmung unserer eidgenössischen Existenz unter veränderten Verhältnissen vorzunehmen. Ich gehe von der Überzeugung aus, wir stünden in einem geschichtlichen Moment, der von uns verlangt, unsere Situation als Volk und als Staat von Grund auf neu zu überdenken. Ich glaube, daß das Ausmaß der Aufgaben, die wir Schweizer in den kommenden Jahrzehnten werden bewältigen müssen, daß der Charakter dieser Aufgaben, daß die veränderte Stellung unseres Staates in Europa und in der Welt auf eine Besinnung daraufhin drängen, was wir als Staatspersönlichkeit sein wollen, und daß politischer Ausdruck dieser Standortbestimmung der Wille zu einer Totalrevision der Bundesverfassung sein muß.»

Den Aufträgen des Parlaments, das die Motion Dürrenmatt und Obrecht aufgenommen hatte, nachzukommen, war nun zunächst Aufgabe einer Arbeitsgruppe, präsiert durch alt-Bundesrat Wahlen. Diese Arbeitsgruppe Wahlen sichtigte und ordnete die Probleme und Kritiken, die der geltenden Bundesverfassung gegenüber erhoben wurden. Sie stellte die Forderungen zusammen, die weite Kreise an eine Totalrevision stellten. Im Anschluß an diese umfassenden Arbeiten setzte der Bundesrat eine nach dem Willen des Motionärs Dürrenmatt «nicht zu umfangreiche Delegation von geeigneten Persönlichkeiten» ein. Er achtete besonders auf die ausgewogene Repräsentierung der verschiedenen Landesteile. Beigezogen wurden vor allem Vertreter der Wissenschaft, dann aber auch Vertreter der Politik, der öffentlichen Dienste und der Wirtschaft, die auch ein breites Spektrum verschiedener Parteien und politischer Ansichten repräsentierten. Alle Kommissionsmitglieder, aus Graubünden Ständerat Dr. Leon Schlumpf und Dr. Dumeni Columberg, nahmen das bundesrätliche Aufgebot mit der festen Absicht entgegen, in konstruktiver Mitarbeit im Kollegium der 46 Expertenmitglieder einen Entwurf zu vollenden. Dies war oftmals nicht leicht, denn heftig brandeten die verschiedenen Ansichten aneinander.

Nachdem drei Subkommissionen in mühevoller Kleinarbeit für die Themenkreise «Grundrechte und Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung», «Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen» und «Organisation des Bundes und Verfassungsrevision» ihre Konzepte verfaßt hatten, wurden die drei Konzepte in elf 2 bis 5 Tage dauernden Plenarsitzungen zu einem Entwurf verschmolzen.

Die Arbeit der Expertenkommission, die unter der souveränen Leitung von Bundesrat Kurt Furgler wirkte, bedarf der kurzen Betrachtung, denn sie vermag aufzuzeigen, wie das Werk einer Totalrevision der Bundesverfassung zu einem Abschluß gebracht werden kann.

Jedes der Kommissionsmitglieder hatte zu Beginn der Arbeit eine mehr oder weniger

festen Vorstellung einer «guten und richtigen» Verfassung, jedem Mitglied lagen bestimmte Anliegen ganz besonders am Herzen. Und sehr verschieden waren die Erwartungen, die an eine Verfassung gestellt wurden. Einig waren sich die Experten nur in einem: sie wollten einen Entwurf vollenden, der akzeptabler Grundstein für die Schweizerische Eidgenossenschaft der Zukunft sein konnte. Diesem Ziel wurde mancher Änderungs- oder Ergänzungsantrag hintangestellt. In eigentlicher Weise «rauften» sich die Expertenmitglieder im Laufe ihrer Arbeit zusammen, machten sich zunächst fremde Überlegungen und Einsichten zu eigenen und konnten zuletzt praktisch einstimmig dem Entwurf zustimmen. Und im gleichen Sinne wird die Vollendung einer Totalrevision der Bundesverfassung vom Willen des Stimmvolkes abhängen, eine Verfassung für die politische Wirklichkeit der Zukunft bereitzustellen. Dies kann nicht gelingen, wenn Partikulärinteressen schonungslos verfochten werden. Eine Verfassung bedingt den Blick über die eigenen Interessen hinaus auf die ganze staatliche und überstaatliche Gemeinschaft aller von dieser Verfassung Betroffenen. Und wenn auch heute die politischen Gegensätze vermeintlich größer sind als früher und wenn auch wirtschaftliche Interessen hart aufeinander prallen und der Ausgleich unter den verschiedenen Landesteilen immer wieder von neuem gesucht werden muß, so lohnt sich doch die Anstrengung für eine neue Verfassung um der Wahrung der Menschenwürde jedes Einzelnen, der Wahrung der Unabhängigkeit des Landes gegen außen und des sozialen Friedens im Innern, ohne daß der Blick über die engen Landesgrenzen hinaus verschleiert wird.

Kann dieses Ziel erreicht werden, lohnt sich der Einsatz und ist auch eine Revisionsdauer von 20 Jahren nicht zu lange. Auf die Dauer der Revisionsarbeiten wollen wir am Schluß dieser kleinen Darstellung mit einigen Worten zurückkommen. Doch zunächst sei in kurzen Zügen betrachtet, was der Vorentwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung verspricht. Wir wollen diesen Streifzug

durch den Entwurf machen, ohne die in der Tagespresse am meisten diskutierten Probleme in den Vordergrund zu stellen. Es soll hier keine Auseinandersetzung mit dem Entwurf folgen; abseits sich bekämpfender Interessen möchten wir im Verfassungsentwurf blättern.

Große Sorgfalt, Geduld und viel Zeit verwendeten die Experten auf die Präambel, die sich auf einen Entwurf von Adolf Muschg stützt. Am Anfang der Verfassung stehend, widerspiegelt sie den Geist der Verfassung, wie er sich durch alle Artikel zieht. Die Präambel wird gehalten durch ihre einfache Ehrlichkeit und den Appell an alle von dieser Verfassung Betroffenen, sich ihrem Geist zu unterziehen. Die Expertenkommission war der Ansicht, daß hier durchaus der Ort sei, etwas Erhabenheit in das Werk einfließen zu lassen. Wir wollen deshalb diese Präambel auf uns einwirken lassen:

«Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Im Willen, den Bund der Eidgenossen zu erneuern;
gewiss, daß frei nur bleibt wer seine Freiheit gebraucht,
und daß die Stärke des Volkes sich mißt am Wohl der Schwachen;

eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht
und der Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt,
haben Volk und Kantone der Schweiz die folgende

Verfassung beschlossen:»

Wichtig schien den Experten die Umschreibung der Aufgaben des Staates ganz zu Beginn der Verfassung. Durch die Fixierung der Staatsziele wird gleichzeitig auch die Präambel auf den Boden des Konkretisierbaren geführt, soll der Staat vorgestellt werden.

Ein Kapitel ist den Grundsätzen staatlichen Handelns gewidmet. Diese Leitprinzipien, an die sich jedes staatliche Organ des Bundes und der Kantone zu halten hat, wie die Informationspflicht der Behörden, das Verhältnismäßigkeits- und das Gesetzmäßigkeitsprinzip sind durch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 4 BV erarbeitet worden. Ihrer fundamentalen Wichtigkeit wegen wurden diese Grundsätze durch die Expertenkommission in den Verfassungstext aufgenommen.

Eine sorgfältige Katalogisierung ließ man den Grundrechten angedeihen, ohne Vollständigkeit anstreben zu wollen. Der heute gel-

tende Verfassungstext zählt nur wenige Grundrechte exemplarisch auf. Die Experten erachteten es als angebracht, in einer neuen Verfassung die Grundrechte umfassender darzustellen. Eingeleitet wird dieser Katalog durch die Feststellung, daß die Würde des Menschen unantastbar sei. So wenig bestimmt dieser Satz sich im ersten Moment ausnehmen wird, so wichtig ist er für die Auslegung des ganzen Verfassungstextes. Zweifellos ist die ausdrückliche Anerkennung der Menschenwürde *das* zentrale Anliegen des Verfassungsentwurfs. Die Achtung vor der Menschenwürde bestimmte die Arbeit der Expertenkommission immer wieder in ihren Entscheidungen. Der Grundsatz wird auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen bedeutungsvollen Platz einnehmen und hier auch seine notwendige Konkretisierung erfahren.

Andere Grundrechte, wie die Rechtsgleichheit, der Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, aber auch die Meinungsfreiheit und die Berufswahlfreiheit besitzen letztlich ihre Wurzeln in der Feststellung, daß die Würde des Menschen unantastbar ist. Grundrechtlich garantiert der Entwurf sodann auch den Anspruch auf Rechtsschutz, der im Prinzip durch ein Gericht zu gewähren ist.

Freilich anerkannte die Expertenkommission auch die Notwendigkeit der Einschränkung der Grundrechte aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse durch ein Gesetz, wobei jedoch gleich anschließend bekräftigt wird, daß der Kern der Grundrechte unantastbar ist. Da die Expertenkommission der Ansicht war, daß besonders in der modernen Zeit sich private Machtstrukturen entwickelt haben, die über ähnliche Einflußmöglichkeiten wie staatliche Organe verfügen, war für sie der Schluß zwingend, die Grundrechte auch im Verhältnis der Privaten sinngemäß wirksam werden zu lassen.

Überaus schwer tat sich die Expertenkommission mit den Ausführungen zur Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik. Hören wir, was die Expertenkom-

sion in ihrem Begleitbericht dazu ausführt (S. 57/58):

«Durch die Gewährleistung verschiedener Sozialrechte (in Art. 26 VE) will die Kommission bewirken, daß die Sozialordnung der modernen Schweiz im Verfassungstext klar und transparent wird. Die Verfassung bringt hier eine gegenwarts- und zukunftsbezogene Momentaufnahme: sie gibt einerseits einen Überblick über das bisher Erreichte, andererseits zeichnet sie die großen Linien der künftigen Entwicklung auf.

Ähnliches läßt sich von der Konzeption der Eigentumsordnung sagen. Schon heute ist es nicht mehr zutreffend, von einer bloßen Garantie eines absolut gedachten privatrechtlichen Instituts des Eigentums zu sprechen. Vielmehr ist die Eigentumsgarantie bedingt durch zahlreiche andere staatliche Zielsetzungen. Die Kommission erachtete es hier wie anderswo als ihre Pflicht, solche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandlungsvorgänge sichtbar zu machen, indem sie neben die Eigentumsgarantie eine bewußte Anforderung an den Staat setzte, eine Eigentumspolitik zu verfolgen. Diese Politik soll bestimmte Ziele verwirklichen und so dazu beitragen, eine von einer großen Mehrheit getragene und ausgewogene Ordnung zu schaffen, die der Wohlfahrt des ganzen Volkes wie auch der Sicherheit und Entfaltung des einzelnen Menschen dienen soll.

Im Bereiche der Wirtschaftsordnung bekannte sich die Kommission geschlossen zur Ansicht, daß die bloße Weiterführung des bisherigen Zustandes in einer totalrevidierten Bundesverfassung nicht zu befriedigen vermöchte.

Die Kommission ist durchaus der Ansicht, daß Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit weiterhin den Schutz der Verfassung verdienen. Es ist nicht ihre Absicht, die Privatwirtschaft zu verbürokratisieren und zu einem raschen Leistungsabfall zu zwingen. In diesem Sinn soll die Grundstruktur der schweizerischen Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung auch in Zukunft freiheitlich bleiben, und eine totalrevidierte Verfassung hat dies zum Ausdruck zu bringen. Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit bleiben denn auch Grundrechte, und ihr Schutz wird sogar durch den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und durch die Verselbständigung der Berufswahlfreiheit verstärkt. Indessen ist die Kommission geschlossen der Überzeugung, daß eine totalrevidierte Bundesverfassung dem Gesetzgeber, das heißt Parlament und Volk, in vermehrtem Maß die Möglichkeit geben muß, im Rahmen der Verfassung das jeweils Sachgerechte zu beschließen, ohne ständig auf verfassungsrechtliche Schranken zu stoßen, welche die Verwirklichung neuer Lösungen entweder in ein undemokratisches Verfahren abdrängen oder bis in einen Zeitpunkt hinausschieben, in dem die Maßnahme kontraproduktiv werden könnte.»

Wenn es sich bei der Sozialordnung, der Eigentums- und der Wirtschaftspolitik auch um einen der zentralen Punkte des Verfassungsentwurfes handelt, so muß doch gesagt werden, daß dieser vielleicht am wenigsten gelungen ist. Es ist auch der Teil, in dem sich die heftigsten Gegensätze politisch-ökonomischer Richtungen akzentuieren. Und ein leiser Zweifel mag sich erheben, ob die Expertenkommission nicht einer allzu großen Staatsgläubigkeit erlegen ist, ob der Staat wirklich das zu leisten vermag, was ihm vom Verfassungsentwurf vorgegeben wird. Verfassungsehrlichkeit, nicht die beste aller Möglichkeiten müßte gesucht werden. So zeugen denn auch die ungewöhnlich vielen Varianten in diesem Teil des Verfassungsentwurfes von einer gewissen Uneinigkeit der Experten. Denn für die Aufnahme einer Variante war immer ein Quorum von einem Drittel der Experten notwendig.

Um die geschichtliche Erfahrung der Trennung des Kantons Jura vom Kanton Bern reicher, verfaßte die Kommission Regeln für die Änderung im Bestand und im Gebiet der Kantone, wobei für den Einzelfall das Verfahren durch die Bundesversammlung festgelegt wird. Wie bis anhin unterliegt die Änderung im Bestand der Zustimmung von Volk und Ständen, während für Gebietsänderungen zwischen den Kantonen die Zustimmung der Bundesversammlung genügt, sofern die beteiligten Kantone und die Bevölkerung des betroffenen Gebiets der Änderung zustimmen.

Neu sind die Bestimmungen über die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, wonach — um nur den Grundsatz hervorzuheben — Bund und Kantone einander Rücksicht und Beistand schulden und durch gemeinsame Planung zusammenarbeiten. Es soll damit zum Ausdruck kommen, daß Bund und Kantone aufeinander angewiesen sind. Zu neuen Ufern ist die Expertenkommission in der Frage der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen vorgestoßen. Heute sind nach Art. 3 der geltenden Bundesverfassung die Kantone dem Buchstaben nach souverän, soweit nicht durch Verfassung bestimmte Aufgaben dem

Bund zugewiesen sind. Die kantonale Souveränität kann also nur durch die Verfassung beschränkt werden. Durch die umfangreichen Aufgabenzuweisungen an den Bund hat dieser Art. 3 seit 1848 seine praktische Bedeutung weitgehend verloren; er hat seine Verfassungsehrlichkeit eingebüßt.

Wie sehr gerade in der heutigen Zeit um die Entflechtung der Aufgabenverteilung unter der geltenden Verfassung gekämpft wird, zeigen die laufenden Arbeiten über die «Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen». Ungeachtet des Entwurfs zur Totalrevision arbeiten Bund und Kantone an einem neuen Föderativkonzept. Dies macht deutlich, daß die geltende Verfassung zu keinem befriedigenden Verhältnis zwischen Bund und Kantonen verholfen hat und noch weniger vermochte, die Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen klar abzugrenzen. Es wäre politische Augenwischerei zu behaupten, die Kantone seien heute noch souverän und in der Lage, die an sie herantretenden Aufgaben selbständig zu erfüllen. Die Expertenkommission suchte deshalb nach Wegen, die heutige Föderativstruktur der Schweiz wieder zu stärken. Sie glaubte, dies durch verschiedene Maßnahmen erreichen zu können, so zum Beispiel durch die Pflicht der gemeinsamen Planung durch Bund und Kantone und durch das Referendums- und Initiativrecht, von dem drei, statt wie bis anhin 5 Kantone Gebrauch machen können. Viel zur kantonalen Selbständigkeit sollte auch die Vorschrift beitragen, wonach den Kantonen mindestens ein Sechstel der wichtigsten Abgaben, die der Bund erhebt, zur freien Verfügung überlassen wird. Die Kantone würden damit nicht mehr wie heute durch manigfache Subventionsvorschriften des Bundes in ihrer Aufgabenerfüllung gebunden. Sie sollen in ihren Verantwortungsbereichen selbständig die Dringlichkeit und Erfüllung öffentlicher Anliegen bestimmen.

Die Expertenkommission glaubte, die Aufgaben, die in der nächsten Zukunft an Bund und Kantone herantreten werden, durch ihren Katalog praktisch vollständig erfaßt zu haben. Damit aber konnte sich ein grundsätzlicher

Vorbehalt der kantonalen Souveränität als ohnelin leerer Buchstabe erübrigen, und die Aufgabenverteilung konnte auf der Gesetzesstufe fixiert werden, wobei der Bund die Selbständigkeit der Kantone immer zu wahren hat, wo dies sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren läßt. Die Kommission war der Ansicht, daß der Entwurf den Kantonen genügend der notwendigen Eigenständigkeit überlasse. Selbst ihre für Föderativprobleme hellhörigen welschen Mitglieder waren überzeugt, daß von der vorgeschlagenen Lösung kein Abbau der kantonalen Selbständigkeit zu erwarten ist. Es zeugt denn auch das Fehlen einer Variante für die weitgehende Einmütigkeit der Expertenkommission, die freilich erst nach langen Diskussionen erreicht werden konnte. An der gegenwärtigen Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wollte die Expertenkommission nichts ändern. Weiterhin sollen die Kantone insbesondere für Schule und Bildung, die regionale und örtliche Raumordnung, für die Nutzung der öffentlichen Gewässer und der Bodenschätze, die Beziehung zwischen Staat und Kirche, öffentliche Ordnung und Fürsorge und Spitäler hauptsächlich verantwortlich sein. Wenn aber heute dem Bund Zentralisierungstendenzen vorgeworfen werden, so haben diese die Kantone oft durch ihr Ungenügen in der Aufgabenerfüllung selbst provoziert. Der Verfassungsentwurf will den Kantonen die Chance erhalten, selbst kraftvolle Gliedstaaten zu bleiben. Es ist jedoch leicht abzusehen, daß gerade die Stellung der Kantone in einer künftigen Verfassung noch viel zu reden geben wird, wobei besondere Achtung und Nachgiebigkeit den Minderheiten gegenüber angezeigt sein wird. Nicht zuletzt erhebt der Kanton Graubünden zu Recht einen Anspruch auf Selbständigkeit. Er — in sich selbst wieder aus einer Föderativordnung entstanden — muß vielfältigsten Lösungen verschiedener Aufgaben in verschiedenen Gebieten gerecht werden, die oftmals ein einheitliches Vorgehen verbieten. Darf auch die Selbständigkeit der Kantone nie zum Selbstzweck werden, so wird die Verfassung doch das ge-

schichtliche Werden der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu beachten haben. Ob dies der Verfassungsentwurf — wie es Wille und Absicht der Kommission war — ausreichend klar tut, wird sich in den kommenden Diskussionen erweisen müssen.

Wenig Änderungen widerfuhren dem Teil der Organisation des Bundes. Hier gab praktisch nur das Institut der «Einheitsinitiative» zu längeren Diskussionen Anlaß. Die Einheitsinitiative, bei der das Parlament entscheidet, ob eine Volksinitiative auf der Verfassungs- oder auf der Gesetzesebene Folge geleistet werde, stieß auf den Widerstand vor allem der welschen Expertenmitglieder, die dadurch einen Abbau der demokratischen Rechte befürchten. Und tatsächlich kann der Initiant — sollte die Einheitsinitiative geltendes Recht werden — nicht mehr entscheiden, ob er die Verfassung oder nur ein Gesetz ändern will; die Bundesversammlung wird über die Rechtsstufe entscheiden. Dem materiellen Anliegen hingegen kann sie sich nicht widersetzen. Auf Wunsch der welschen Mitglieder der Expertenkommission wurde deshalb eine Variante aufgenommen, die neben der Einheitsinitiative auch die Initiative vorsieht, bei der die Initianten entscheiden, ob sie zur Änderung der Verfassung oder eines Gesetzes führen soll. Die Zahl der Ständeräte — das Prinzip des Zweikammersystems blieb unangefochten — führte in der Expertenkommission zu etwelchen Diskussionen und mathematischen Überlegungen. Zugespitzt wurde die Problematik noch durch die Tatsache, daß dem neuen Kanton Jura zwei Sitze im Ständerat zugebilligt wurden. Wenn auch die Zusammensetzung des Ständerats im wesentlichen dem Grundsatz «ein Stand — eine Stimme» folgen soll, so konnte die Expertenkommission doch nicht übersehen, daß die «Aufwertung» der Halbkantone zu ganzen Ständen eine empfindliche Gewichtsverlagerung zu Lasten der welschen Kantone zur Folge haben müßte. Um aber keine Gräben zwischen der West- und der Südschweiz zu der deutschen Schweiz aufzureißen, um das zur Zeit einigermaßen ausgewogene Verhältnis zu bewahren, erwar-

tete die Expertenkommission Verständnis bei den kleinen Halbkantonen und machte nur die bevölkerungsmäßig starken Basel zu ganzen Ständen. Die Expertenkommission erkannte, daß die Stellung des Ständerats nicht auf seine staatsrechtliche Optik beschränkt werden dürfe. Ebenso galt es, den politischen Ansprüchen der Minderheiten auf ausgewogene Repräsentierung gerecht zu werden.

Schließlich sprach sich die Mehrheit der Experten für die Verfassungsgerichtsbarkeit aus, in der Bundesgesetze im Falle ihrer Anwendung auf die Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesgericht überprüft werden können. Auch diese Vorschrift wurde von einem Teil der Experten mit der Begründung bekämpft, daß damit das Bundesgericht sich über den Gesetzgeber — und damit über das Volk — stelle.

Wir stehen heute mitten in der seit 15 Jahren geführten Verfassungsdiskussion. Der sich in der Vernehmlassung befindliche Expertenentwurf gab uns Anlaß zu einigen Betrachtungen während dieses Marschhaltes.

Es ist zu erwarten, daß das Traktandum der Verfassungsrevision noch lange Thema im politischen Alltag bleiben wird. Damit können die Erwartungen der Motionäre aus dem Jahre 1965 nicht im entferntesten erfüllt werden. Wenn auch dem Vorhaben der Totalrevision heute das Fehlen eines Willens zur Erneuerung entgegengehalten wird, wenn zündende Leitideen fehlen, so können diese wettgemacht werden durch unablässige Arbeit. Oder sollte die Revision an der gleichen Argumentation wie im Jahre 1935 scheitern? Nicht mehr möglich ist heute eine Revision der Bundesverfassung in kurzer Zeitspanne. Dies ist auch kein Schaden, denn schon die dauernde Beschäftigung mit der Verfassung, die die staatliche Wirklichkeit verkörpern soll, gibt Gewinn. Die Bestrebungen für eine Totalrevision können deshalb auch dazu führen, daß nur einzelne Teile der heutigen Verfassung geändert werden.

Nicht den Gegebenheiten des Tages gemäß soll die Verfassung konzipiert sein; sie soll

Fundament eines Staates bleiben, der sich seiner Verantwortung in der Völkergemeinschaft bewußt ist, und der sich einer künftigen Entwicklung nicht verschließt. Diesem Anspruch wird der Vorentwurf gerecht. So bleibt zu wünschen, daß die Diskussion über den

Expertenentwurf nicht zum Erliegen kommt, sondern daß der Entwurf das erzielen konnte, was sich die Experten wünschten: ein brauchbares Modell einer Verfassung, das zu einer Verfassung gestaltet werden kann, die vom Willen aller Stimmbürger getragen wird.

OMEGA



JÄGGI

Uhrmachermeister Offizieller Omega-Vertreter Bahnhofstr. Chur
Filialen: Arosa Hauptstrasse Lenzerheide