

# Soziale Verantwortung stärker gewichtet : Notizen zum Verfassungsentwurf

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 9

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163446>

## **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.

3. Zentralistische wie föderalistische Lösungsvorschläge müssen dem potentiellen Konflikt zwischen regionaler Selbständigkeit und effizienter Leistungserstellung durch die öffentliche Hand Rechnung tragen. Optionen zugunsten des einen Wegs sollten klar den Preis nennen, der für den teilweisen Verzicht auf das andere Prinzip zu zahlen ist.

Alle Bemühungen sind nach dem übergeordneten Bestreben auszurichten, dem einzelnen Bürger wieder einen klaren Überblick über seinen Staat zu verschaffen. Er muss wissen, wo und wie er mitreden kann, sonst wird er nicht nur vermehrt zum Nein-Sager, sondern – es wäre das Schlimmste, was Regierungen, Parlamenten und dem Land überhaupt passieren könnte – er sagt gar nichts mehr.

MARKUS SCHELKER

## Soziale Verantwortung stärker gewichtet

*Notizen zum Verfassungsentwurf*

Mit unserer geltenden Bundesverfassung lässt sich im wahrsten Sinne des Wortes kein Staat mehr machen. Sie gleicht einer Schulwandtafel, die oftmals beschriftet, doch noch nie richtig geputzt worden ist: Altes, längst überflüssig Gewordenes schimmert noch deutlich durch, und Neues lässt sich nur schwer ausmachen.

Eine Verfassung sollte doch die grundlegenden Zielvorstellungen und das Selbstverständnis eines Volkes repräsentieren. Wollte man jedoch das eidgenössische Selbstverständnis am Inhalt der heutigen Verfassung messen, so käme wohl wenig Schmeichelhaftes heraus.

Deshalb wird denn auch schon seit Jahrzehnten über die Notwendigkeit einer Totalrevision unseres Grundgesetzes diskutiert. Dass man es tun sollte, ist ziemlich unbestritten, nur über das Wie dürfte es schwieriger sein, sich zu einigen.

Die Expertenkommission, welche in den sechziger Jahren den Auftrag erhielt, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, hielt sich bei ihrer Arbeit zumindest an eine helvetische Maxime: sie liess sich Zeit. Was sie jedoch mit dieser Zeit anfang, darf mit Fug und Recht als erstaunlich bezeichnet werden: herausgekommen ist ein Verfassungsentwurf, den man wohl als gelungenen Versuch betrachten darf, traditionelle Grundelemente unseres Staatswesens mit wesentlichen Neuerungen zu verbinden.

Liest man den Text aufmerksam durch, so spürt man, dass hier wirklich ernsthaft darum gerungen worden ist, dem Wesen und den Aufgaben unseres Staates von den wichtigen Fragestellungen der Gegenwart her zu begegnen.

Ist die geltende Verfassung von 1874 dem Geiste ihrer Väter nach vorab auf die Verteidigung der nationalen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ausgerichtet, spielen ausserdem vor allem Fragen der Staatsorganisation eine dominierende Rolle (in der geltenden BV wird sogar ausdrücklich festgehalten, dass die Bundesräte für ihre Tätigkeit ein Gehalt beziehen), so sind im Verfassungsentwurf von 1977 neben diese gewiss wesentlichen Elemente weitere Grundpfeiler gestellt worden: die soziale Verantwortung, die individuellen Grundrechte und die Mitverantwortung gegenüber dem Schicksal anderer Völker. War 1874, 26 Jahre nach der Gründung des Bundesstaates, dem immerhin ein Bürgerkrieg vorausging, und nur drei Jahre nach dem Ende des deutsch-französischen Krieges, die Bekräftigung der Unabhängigkeit und der nationalen Selbstbestimmung eine aktuelle Notwendigkeit, so liegen heute die Gewichte etwas anders, obwohl natürlich nicht negiert werden darf, dass die Erhaltung der Unabhängigkeit für den demokratischen Rechtsstaat weiterhin eine *conditio sine qua non* bleiben wird.

Es kann im übrigen kein Zufall sein, dass die in den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts einsetzenden Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung versandeten, denn mit dem Heraufdämmern des Faschismus gewann der defensive Charakter der 74er-Verfassung seine Aktualität zurück. Der Schritt von der defensiven, auf Stabilisierung des jungen Staatsgebildes ausgerichteten Verfassung zum offenen Reformgrundgesetz, den die Autoren des Entwurfs vollziehen möchten, kommt übrigens sehr schön im Text der Präambel zum Ausdruck, dem man die Feder eines der bedeutendsten Schriftsteller unseres Landes sehr wohl anmerkt.

Nachstehend möchten wir den Versuch unternehmen, einige Punkte des Verfassungsentwurfes, die uns vom Standpunkt des Arbeitnehmers betrachtet besonders wesentlich erscheinen, herauszugreifen und zu diskutieren.

*Demokratisch, freiheitlich, sozial*

Mit diesen drei Adjektiven wird der schweizerische Bundesstaat in Art. 1 gekennzeichnet. In dieser Umschreibung hat sich wohl die Erkenntnis niedergeschlagen, dass die *Ausübung* der Freiheit nicht nur demokratische Organe und Entscheidungsmechanismen voraussetzt, sondern auch an gewisse ökonomische Mindestnormen gebunden ist: die «Freiheit», in Armut zu verhungern, kann wohl im Ernst nicht als Freiheit bezeichnet werden. Folgerichtig ist deshalb in der Enumeration der Ziele des Staates (Art. 2) auch eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung enthalten.

Die Aufzählung der Grundrechte, welche in der geltenden BV fehlt, umfasst im Entwurf nicht weniger als 18 Artikel und vermittelt, worauf Bundesrat Furgler mit Recht verwiesen hat<sup>1</sup>, dem Bürger einen direkten, leicht fassbaren Zugang zum Katalog seiner Rechte gegenüber dem Staat. Besonders wichtig gegenüber dem Ist-Zustand sind die klare Ausformulierung der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 9) und die Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer (Art. 16). Auch der in Art. 20 und 21 stipulierte verbesserte Schutz des Bürgers gegenüber der Justiz darf bestimmt als Positivum gewürdigt werden. Von besonderer Bedeutung für die Arbeitnehmer ist das 4. Kapitel des Verfassungsentwurfs, wo die Grundlagen der Sozialordnung, Eigentums- und Wirtschaftspolitik kodifiziert sind. Die in Art. 26 wiedergegebene Aufzählung der Sozialrechte präsentiert sich als klares Bekenntnis zum sozial verantwortlichen Staat. Sie deckt nicht nur die Gesamtheit der bereits heute bestehenden Sozialinstitutionen des Staates einwandfrei ab, sondern ermöglicht es dem Gesetzgeber, auch in weiteren Bereichen tätig zu werden.

Ausdrücklich durch die Verfassung garantiert werden soll auch das Recht zu Arbeitskämpfmassnahmen (Streik und Aussperrung). Auch die Beamten werden ausdrücklich ins Streikrecht miteinbezogen, wobei allerdings die konkrete Ausgestaltung des Streikrechts für Beamte dem Gesetz vorbehalten wird. Dieser Punkt dürfte für die Diskussion um die neue Verfassung zweifellos noch allerhand Zündstoff liefern, denn der Gedanke an möglicherweise vielleicht einmal streikende eidgenössische Beamte ist manchem senkrechten Schweizer ein Greuel. Wobei dem Verfasser hier die Bemerkung gestattet sei, dass sich Streiks nie verbieten, in den meisten Fällen jedoch bei entsprechendem Verhalten vermeiden lassen.

Auch Art. 29 (Ordnung des Unternehmens) dürfte nicht allen Leuten ungetrübte Freude bereiten, werden doch in diesem Artikel die Rechte der Faktoren Arbeit und Kapital, des dispositiven Faktors (Management) so-

wie der von Unternehmensentscheiden betroffenen Dritten zwar nicht definiert, jedoch deutlich angesprochen.

Den Vertretern des Alleinherrschaftsanspruchs des Kapitals in der Unternehmung wird von den Autoren des Verfassungsentwurfs auch das Reizwort Mitbestimmung (und erst noch auf Unternehmensebene!) nicht erspart. Bedeutsam scheint uns, dass die schon lange erkannte Tatsache der externen Effekte wirtschaftlicher Tätigkeit privater Unternehmen zum Anlass einer Verfassungsbestimmung genommen werden soll: Art. 29 lit. d spricht in diesem Zusammenhang von der Rechtsstellung der von Unternehmensentscheiden direkt betroffenen Dritten. Darunter können verschiedene soziale Gebilde verstanden werden (Familienangehörige von Arbeitnehmern, politische Gemeinden, Konsumenten etc.). Entsprechend weiträumig präsentiert sich denn auch das Gebiet, innerhalb dessen legifert werden könnte.

### *Eigentumsfrage zurückhaltend behandelt*

Kaum wesentliche Neuerungen gegenüber den herrschenden Verhältnissen bringen die in Art. 30 zusammengetragenen Grundsätze der Eigentums politik. Eigentumsförderung bezieht sich in erster Linie auf das vom Eigentümer genutzte Vermögen, worunter vor allem das Konsumtivvermögen (z. B. Eigenheim), in zweiter Linie auch das kleingewerbliche Produktivvermögen, fällt.

Die auch staatspolitisch wichtige Frage der Beteiligung der Arbeitnehmer am industriellen Produktivvermögen wird – zumindest direkt – nicht angesprochen. Von Umverteilung ist nur im Zusammenhang mit dem Bodenwertzuwachs die Rede – angesichts bereits existierender Grundstücksgewinnsteuern und Mehrwertbeiträge auch nicht unbedingt ein revolutionärer Vorschlag. Immerhin muss man fairerweise feststellen, dass die in Art. 30 enthaltenen Bestimmungen als Verfassungsgrundlage etwa für ein Investivlohngesetz, welches die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital regeln würde, wohl durchaus genügen würden: ein solches Gesetz würde nämlich sowohl der «übermäßigen Konzentration von Vermögen und Grundeigentum entgegenwirken» als auch «eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen fördern».

Art. 31, welcher die Grundsätze der Wirtschaftspolitik wiedergibt, bietet zweifellos eine ausreichende Grundlage, auf der sich ein leistungsfähiger wirtschaftspolitischer Massnahmenkatalog entwickeln liesse. Wir müssen uns allerdings der Tatsache bewusst sein, dass sich Wirtschaftspolitik nicht mit Verfassungsbestimmungen betreiben, wohl aber mit Verfassungsbestimmungen restriktiver Art de facto verunmöglichen lässt – eine Erfahrung,



die wir in der Schweiz vor der Annahme des neuen Art. 31<sup>quinquies</sup> ebenfalls machen mussten.

Überflüssig ist die im Verfassungsentwurf eingebrachte Variante: «Der Staat strebt eine marktwirtschaftliche Ordnung an, welche die sozialen Pflichten beachtet.» Marktwirtschaft ist nämlich kein Ziel an sich, sondern ein Allokations- und Distributionsmechanismus, der sich in einem demokratischen Rechtsstaat überall dort durchsetzen wird, wo er sich anderen Lenkungsmechanismen als überlegen erweist und keine schwerwiegenden negativen externen Effekte auslöst. Die in Art. 19 gewährleistete Wirtschaftsfreiheit genügt in diesem Zusammenhang vollkommen, wäre sie doch ohne die Möglichkeit marktwirtschaftlichen Verhaltens sinnlos.

Als bedeutsam darf auch die in Art. 39 des Entwurfs stipulierte Neuregelung der politischen Rechte bezeichnet werden, welche für Schweizer Bürger das Stimmrecht auf allen drei Ebenen unseres Bundesstaates einheitlich regelt. Damit soll endlich dem Unsinn ein Ende bereitet werden, dass die Frauen in einigen wenigen Kantonen noch immer vom Stimmrecht in Angelegenheiten des Kantons und der Gemeinde ausgeschlossen bleiben. Die Kantone werden jedoch ermächtigt, das Stimmrecht auch Personen zu erteilen, die in eidgenössischen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt sind – eine Klausel, welche insbesondere die Einführung eines beschränkten Ausländerstimmrechts ermöglichen würde.

Grundsätzlich sinnvoll erscheint die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in Art. 50 und 51 stipuliert wird. Zwar mag man auch hier die vorgeschlagene Kompetenzzuordnung nicht in allen Punkten als optimal betrachten. Insbesondere drängt sich die Frage auf, ob es richtig sei, die Rolle des Bundes im Bildungsbereich so diskret zu gestalten.

Zum Abschluss unseres kurzen und auch recht selektiven Ausflugs durch die Paragraphenlandschaft des Verfassungsentwurfs (von einem Dschungel zu sprechen wäre angesichts der Klarheit des Textes eine Diffamierung) noch eine Bemerkung zur Neuordnung der Volksrechte. Die Idee der Einheitsinitiative, bei der im Falle der grundsätzlichen Zustimmung das Parlament über die Rechtsform (Verfassung oder Gesetz) entscheidet, hat in der Tat etwas Bestechendes an sich. Sie würde sowohl den Initianten als auch den eidgenössischen Räten mehr Flexibilität einräumen, ohne dadurch den Grundsatz der direkten Demokratie an sich zu entwerten.

Wahrscheinlich hätte dieses neue System auch zur Folge, dass mehr Initiativen erfolgreich wären als bisher, weil die Realisierungsschwelle für Gesetze erfahrungsgemäss tiefer liegt als jene für Verfassungsänderungen. Trotzdem sollte die Möglichkeit gezielter Verfassungsinitiativen nicht völlig aufgegeben werden. In dieser Hinsicht bietet der Verfassungsentwurf denn auch ausdrücklich Varianten an.

*Wie soll es nun weitergehen?*

Der Verfassungsentwurf befindet sich nun in der Vernehmlassung. Frühestens 1980, also nach den Erneuerungswahlen in die eidgenössischen Räte, werden sich diese mit dem wichtigen Geschäft befassen. Ob es möglich sein wird, die Vorarbeiten so weit voranzutreiben, dass im Herbst 1983 ein neues Parlament mit einer neuen Verfassung seine Legislaturperiode beginnen kann, muss gegenwärtig wohl eher als fraglich bezeichnet werden. Als der Verfassungsentwurf im vergangenen Jahr publiziert wurde, war das Echo in der Öffentlichkeit ziemlich positiv, wobei selbstverständlich auch kritische Stimmen zu vernehmen waren. Seither ist es um das grüne Büchlein wieder etwas ruhiger geworden.

Der Adressatenkreis wurde entsprechend der Bedeutung des Geschäftes in der Vernehmlassung recht weit gezogen. Wichtig ist jedoch, dass sich nicht nur jene vernehmen lassen, zu deren Beruf es gehört, Vernehmlassungen zu verfassen, sondern dass dieser Entwurf wirklich im Volk diskutiert wird. Es wäre ausserordentlich bedauerlich, wenn diesem doch sehr bemerkenswerten Werk einfach von den «professionellen Vernehmlassern» die Zähne herausgebrochen und die Kanten abgeschliffen würden. Jeder, der seine Meinung zur neuen Bundesverfassung kundtut, sollte bedenken, dass es hier um unser Grundgesetz geht, mit dem wir wohl einige Jahrzehnte lang nicht nur theoretisch uns abfinden, sondern auch praktisch leben müssen.

Darum darf die neue Verfassung nicht einfach das Fazit tagespolitischer Überlegungen werden, sondern sie muss uns erlauben, die gewichtigen Probleme der Zukunft grossräumig zu lösen. Die Diskussion um die neue Bundesverfassung wird so zu einem echten Prüfstein der Beziehungen der Schweizer zu ihrem Staat werden. Vergessen wir nicht: ein Land, das es verlernt hat, über den Schatten seiner Vergangenheit zu springen, das die Tagesfragen immer grösser schreibt und die Jahrhundertfragen aus dem Gesichtskreis zu verbannen sucht – eine solche Nation verliert ihr Gesicht, ihre Identität und damit sich selbst. Der Untergang der alten Eidgenossenschaft kam auch nicht als Blitz aus heiterem Himmel: er war vielmehr der Untergang eines Staatengebildes, das in sich nicht mehr erneuerungsfähig war und daran zerbrechen musste.

Von unserer Erneuerungsfähigkeit und Erneuerungsbereitschaft in den kommenden Jahren wird es abhängen, ob die Schweiz im Staatenkonzert des 21. Jahrhunderts noch eine Rolle spielen oder einfach überrollt werden wird.

<sup>1</sup> Kurt Furgler, Die Totalrevision der Bundesverfassung, Schweizer Monatshefte Nr. 6/78, S. 442 f.