

Die Revision der Bundesverfassung oder vom Aufbruch zum Aufbruch

Autor(en): **Vallender, Dorie**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165937>

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.

Dorle Vallender,

geboren 1941, Studium der Nationalökonomie an den Universitäten Hannover (D) und St. Gallen; Promotion zum Dr. oec. HSG. Verschiedene Lehraufträge (KV und HWV St. Gallen), 1982–1997 Hauptlehrerin für Wirtschaftsfächer an der Kantonschule Trogen AR, Kantonsrichterin von 1986–1993, seitdem Oberrichterin; 1991–1994 Vizepräsidentin der Verfassungskommission von AR; seit 1995 Nationalrätin, Mitglied der Verfassungskommission des NR.

DIE REVISION DER BUNDESVERFASSUNG – ODER VOM AUFBRUCH ZUM AUFBRUCH

Der 12. September 1848 ist ein magisches Datum der neueren Schweizer Geschichte, denn es markiert das Ende einer bewegten Zeit, die 1798 mit der französischen Besetzung ihren Anfang genommen hatte. Bis dahin hatte die schweizerische Eidgenossenschaft aus einer losen Vereinigung vielfältigster Gemeinwesen bestanden. Frankreich formte nun im Jahre 1798 diesen Staatenbund zu einem Einheitsstaat um, doch dieses Gebilde war zu künstlich, als dass es hätte halten können.

1848 ist ohne 1798 nicht denkbar. Mit der Unterwerfung unter französische Vorherrschaft hatte ein Prozess begonnen, der nicht nur die äussere Gestaltung beeinflusste, sondern auch auf die Geisteshaltung eine nachhaltige Wirkung hatte. «Die natürliche Freiheit des Menschen ist unveräusserlich. Sie hat keine anderen Grenzen als die Freiheit jedes andern...» so begann die Staatsverfassung, die Frankreich 1798 uns aufzwang. Damit hatten die Ideen der französischen Revolution, der Ruf nach *liberté, égalité* und *fraternité*, auch bei uns Eingang gefunden. Während dem Einheitsstaat der Helvetik nach französischem Vorbild nur ein kurzer Erfolg beschieden war, markiert die Proklamation der individuellen Freiheitsrechte im Jahre 1798 den Aufbruch zu einer modernen Schweiz.

Allerdings waren die Ideen der französischen Revolution auch bei uns schon vor der Zwangsgründung der helvetischen Republik diskutiert und vereinzelt sogar umgesetzt worden. Wie aber konnten die Rufe nach Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit ohne Radio, Fernsehen oder Internet in die Schweiz gelangen? Beispielsweise durch Schweizer Emigranten, die im Sommer 1790 in Paris den «Schweizer Patriotenklub» gegründet hatten und über ihr «Helvetisches Korrespondenzbüro» politische Schriften an ihre Gesinnungsfreunde im Raum Genf oder in Basel verschickten. Und so kam es, dass der Basler Peter Ochs zusammen mit Lukas Legend die Basler Regierung schon 1790 dazu bewegen konnte, die Leibeigenschaft ganz aufzuheben. Erinnert sei hier auch an den Hafnermeister Heinrich Nehracher aus Stäfa. Dieser forderte 1794 – angeregt

durch französische Revolutionsliteratur – in einem Memorial die Zürcher Regierung auf, allen Bürgern die «Studierfreiheit» zu gewähren. Doch er verlangte nicht nur Freiheit für die geistige Tätigkeit, Diskussion und Publikation, sondern ebenso die Gewerbefreiheit. Allein, die Regierung liess das Memorial öffentlich verbrennen und Nehracher und seine Gesinnungsfreunde wurden hart bestraft. Während die Obrigkeit also konservativ blieb, riefen die liberalen Parteien in den Kantonen nach der Verwirklichung des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts, um dem Volkswillen zum Durchbruch zu helfen. Im Zusammenhang mit der ab 1830 einsetzenden industriellen Revolution erkennen immer mehr Schweizer, dass ihr Land in der europäischen Staatengemeinschaft nur dann ein wichtiges Wort mitreden kann, wenn es mit *einer* Stimme spricht. Damit ist die Idee geboren, dass dem vielfältigen Föderalismus eine zentrale Gewalt an die Seite gestellt werden sollte – der Bund.

Die Bundesverfassung von 1848 stellt ein Werk des Ausgleichs dar: eines Ausgleichs zwischen zentralistischen Tendenzen und den jahrhundertlang gewachsenen Ansprüchen der Kantone auf Erhaltung ihrer Existenz. Garant hierfür waren einerseits das Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild sowie die Anerkennung der Gleichberechtigung der drei Hauptsprachen als Nationalsprachen. Die Lösung der konfessionellen Fragen wurde den Kantonen belassen. Die gleichzeitige Anerkennung von wichtigen Freiheitsrechten, die noch nicht in allen Kantonsverfassungen enthalten waren, garantierte auch die Fortentwicklung der mit der

Die
Proklamation
der individuellen
Freiheitsrechte
im Jahre
1798 markiert
den Aufbruch
zu einer
modernen
Schweiz.

Das Volk findet Ge-
fallen daran, sich Ver-
fassungen auszudenken.
Aus: Herbert Lüthy,
Die Bilderhandschrift
von Ennenda, Ein Fund,
Bern 1962, Illustration
zum Zeitabschnitt von
1815-1848.

französischen Revolution und Helvetik eingeleiteten liberalen Entwicklung in der ganzen Schweiz. Die durch die Französische Revolution in Frage gestellte Macht des Staates führte zur Anerkennung der existentiellen Grundrechte in der Verfassung. Dabei ist festzuhalten, dass die Grundrechte einerseits Abwehrrechte von den Handlungen staatlicher Organe sind und den Freiheitsraum der Bürger und Bürgerinnen abstecken sollen. Andererseits bilden die Grundrechte eine neutrale und objektive Wertordnung, an der sich die gesamte Rechtsordnung orientieren muss.

Die Idee der Freiheit heute

Bereits die Verfassung von 1848 bekannte sich zum Ziel, die *Freiheit* der Eidgenossen zu schützen. Von dieser äusseren Freiheit eines Staates ist die Freiheit des Individuums zu unterscheiden. Die persönliche Freiheit des Einzelnen soll die verschiedenen Aspekte des menschlichen Lebens schützen, die zur persönlichen Entfaltung wichtig sind. Dabei ist stets daran zu erinnern, dass kein Grundrecht je grenzenlos gewährt wird. Es findet seine Grenze an der Freiheit des anderen. Die persönliche Freiheit ist daher ohne Toleranz nicht denkbar.

Die Anerkennung der persönlichen Freiheit gehört bis heute zu den ungeschriebenen Grundrechten, und es erstaunt, dass das Bundesgericht dieses elementare Recht erst im Jahre 1963 im Bund ausdrücklich anerkannte. Seit diesem Zeitpunkt hat aber das Recht der persönlichen Freiheit ständig an Bedeutung gewonnen: Während am Anfang die körperliche Unversehrtheit und der Schutz vor willkürlicher Verhaftung und vor Körperstrafen im Mittelpunkt stand, folgte ab

1964 auch der Schutz der psychischen Integrität.

Beispiele aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts

Im Falle einer Gefängnisordnung hatte das Bundesgericht zu entscheiden, ob es mit dem Recht der persönlichen Freiheit zu vereinbaren sei, grundsätzlich allen Gefangenen zu verbieten, tagsüber ihre Betten herunter zu klappen und darauf abzuliegen. Das Bundesgericht befand, dass dies sicherlich im Einzelfall, z. B. wenn ein Gefangener sich unreinlich benimmt, gerechtfertigt sein kann. Dennoch *«Die Möglichkeit, sich tagsüber auf sein Bett zu legen, ist eine der elementarsten Freiheiten, die ein Gefangener in Einzelhaft beanspruchen kann.»* Das Bundesgericht hob daher das allgemeine Verbot des Herunterklappens der Betten während dem Tage auf, da diese Bestimmung schikanös sei und damit einer menschenwürdigen Behandlung von Gefangenen widerspreche.

Noch einen Schritt weiter ging das Bundesgericht im Jahre 1971. Als eine Gefängnisverwaltung sich weigerte, private Malutensilien an eine Untersuchungsgefängene weiter zu geben, da diese die ihr zugewiesenen Klebearbeiten nicht ausführen wollte. Die Gefängnisleitung begründete das Malverbot damit, dass die grosse Mehrheit der Bevölkerung auch arbeiten müsse. Das Bundesgericht entschied, es gehe nicht an, Personen in Untersuchungshaft, also vor der Verurteilung durch ein Gericht, zur Arbeit zu verpflichten. Vielmehr dürften sie sich im Rahmen ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten selbst beschäftigen, d. h. malen. Damit anerkannte das Bundesgericht, dass auch Untersuchungsgefängene das Recht haben, ihre Lebensgestaltung – soweit dies die Gefängnisordnung nicht stört – selbst zu bestimmen.

Es erstaunt vielleicht, dass in beiden Fällen Gefangene betroffen sind. Allein, diese Menschen zählen mit zu den schwächsten Gliedern unserer Gemeinschaft und sie haben keine Lobby: Sie bringen keine Wählerstimmen. Es gilt aber zu bedenken, dass ein Staat daran zu messen ist, wie er mit den schwächsten seiner



Bürger und Bürgerinnen umgeht. Daher bilden Gefängnisordnungen auf der ganzen Welt den Massstab für den Rechtsstaat.

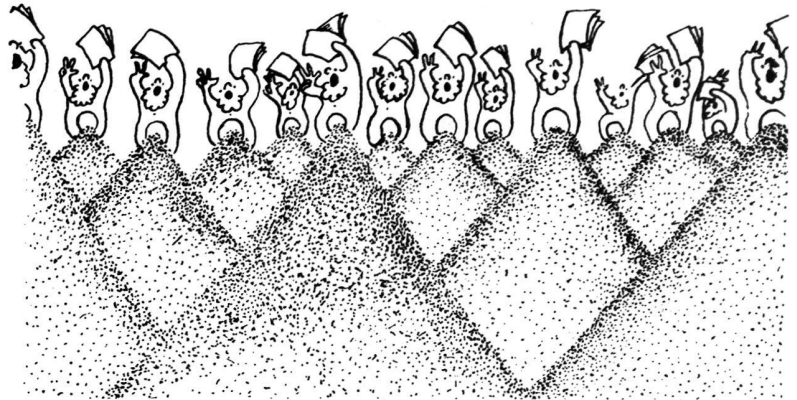
Die Idee der Gleichheit heute

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Menschenrechte ist die Anerkennung der Gleichheit der Menschen. Während noch die Verfassung von 1848 davon sprach, dass alle Schweizer vor dem Gesetz gleich sind, haben wir diese Enge der Gleichheit längststens überwunden. Es ist heute selbstverständlich, dass der Staat durch seine Exekutivbehörden oder seine Gerichte alle Frauen und Männer, unabhängig von ihrem Bürgerrecht gleich behandeln muss.

Die Verwirklichung der Gleichheit ist eng verbunden mit der politischen Gleichheit, die im Jahre 1971 auch den Frauen durch die Einführung vom Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene gewährt wurde. Im Jahre 1981 wurde überdies auch die rechtliche Gleichstellung der Geschlechter in die Verfassung aufgenommen. Dies bedeutet, dass durch Gesetz beide Geschlechter gleich behandelt werden müssen, es sei denn, das Gesetz knüpfe an biologische Unterschiede an. Die Gleichstellung der Geschlechter ist seit 1981 um einige Facetten reicher geworden und so wissen wir heute, dass dieses rein formale Gleichbehandlungsgebot von Männern und Frauen nicht ausreicht. Notwendig ist vielmehr auch, dass das Gebot der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter greift.

Beispiel:

Wenn eine Stipendienregelung im Kanton X die Ausrichtung von Studienhilfen nur bis zum Alter von 27 Jahren zulässt, trifft diese Regelung vordergründig beide Geschlechter gleich. In Wirklichkeit trifft diese «Altersguillotine», wie wir alle wissen, indessen Frauen stärker, da diese vielfach erst nach einer Familienpause ihre berufliche Weiterbildung an die Hand nehmen können und typischerweise einen grösseren Nachholbedarf in Sachen Ausbildung haben. Die Schwierigkeit bei unserem Fallbeispiel ist nun, dass diese indirekte Diskriminierung weniger leicht zu erkennen ist als die direkte Diskriminierung. Denn



bei der Vorschrift über das Alter handelt es sich zunächst um eine Formulierung, die Männer wie auch Frauen gleich erfasst. In ihren tatsächlichen Auswirkungen benachteiligt sie indessen eine der Geschlechtergruppen, in diesem Fall Frauen, stärker. Es ist daher immer zu prüfen, ob sich eine gesetzliche Regelung für eine der Geschlechtergruppen besonders nachteilig auswirkt.

Die reichhaltige Rechtsprechung zu ungleich behandelten Krankenschwestern, Arbeitslehrerinnen zeugt davon, dass Frauen gegenüber ihren männlichen Kollegen nur zu oft ungleich behandelt werden. Stellvertretend für viele Fälle möchte ich von *Hedy Münst-Landolt* berichten, der vom Regierungsrat ihres Kantons der gleiche Lohn verweigert worden war. Die Begründung hierfür lautete, dass die unterschiedliche Entlohnung historisch bedingt sei; da der Kanton aber zudem finanzielle Schwierigkeiten habe, verzögere sich die Gleichstellung. Sanierung der öffentlichen Finanzen auf dem Rücken der Frauen? Das Bundesgericht hob diese willkürliche Regelung schon vor 20 Jahren auf.

Leider kommen keine Abstimmungen zustande, weil jeder Bürger nur für seine eigene Verfassung stimmt. So setzt sich dann jeder für sich seine Verfassung in Kraft.

Aus: Herbert Lüthy, *Die Bilderhandschrift von Ennenda, Ein Fund*, Bern 1962, Illustration zum Zeitabschnitt von 1815–1848.

Jede Zeit kennt ihre eigenen Diskriminierungen, gegen die zu kämpfen ist. War es ein Erfolg der Französischen Revolution, dass alle Zugang zu politischen Ämtern hatten und dass, wie es noch die jetzige Verfassung formuliert, z.B. kein Vorrecht der Geburt, der Untertanenverhältnisse oder des Ortes gab, so stehen heute das Verbot der Rassendiskriminierung oder der Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung im Vordergrund. Die Anerkennung der Andersartigkeit gebietet es auch, Menschen mit anderen Lebensformen

unserer Hilfe bei Diskriminierung zu versichern. Das Bundesgericht hat zuletzt im Jahre 1977 entschieden, dass jeder aufgrund der persönlichen Freiheit das Recht habe, «*de choisir son mode de vie, d'organiser ses loisirs et d'avoir des contacts avec autrui*». Für das tägliche Leben bedeutet dies, dass beispielsweise den Fahrenden ein Standplatz zugestanden werden muss oder dass wir Menschen mit anderer sexueller Orientierung nicht ausgrenzen.

Die Idee der Solidarität heute

Der Ruf nach *fraternité*, nach *Brüderlichkeit* und nach heutigem Verständnis wohl auch *Schwesterlichkeit* ist der Ruf nach *Solidarität*. Zunächst bringt unsere geltende Verfassung den Gedanken der Solidarität in Art. 2 der Bundesverfassung zum Ausdruck: Die Verpflichtung des Staates, sich für die gemeinsame Wohlfahrt aller einzusetzen, ist das Bild von einem Staat, der sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für die Förderung des wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und zivilisatorischen Fortschritts im Interesse aller einsetzt.

Wir haben denn auch die Sozialverfassung seit den Anfängen unseres Bundesstaates kontinuierlich weiter entwickelt. Zu nennen ist die Einführung der Sozialversicherungswerke wie die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die Erwerbsersatzordnung, die Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung oder auch der Schutz der Opfer bei schweren Straftaten. Ebenfalls zu erwähnen sind aber auch die Bestimmungen im Bildungswesen wie der unentgeltliche Primarschulunterricht. Der Konjunkturartikel der geltenden Verfassung verpflichtet den Bund zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Zur Sozialverfassung gehören aber ebenso die Bestimmungen über die jeweils schwächere Partei im Wirtschaftsleben, wie beispielsweise der Schutz der Mieter und Mieterinnen. Dagegen ist die Aufnahme weiterer sozialer Grundrechte nach meiner Meinung zu Recht gescheitert: Erinnert sei an das Recht auf Arbeit, das sowohl 1894 als auch 1946 oder das Recht auf Bildung, das 1973 abgelehnt wurde. Dies liegt daran, dass die Mehrheit der Meinung ist, dass es nicht ehrlich ist, beispielsweise ein Recht auf Arbeit zu versprechen, wenn klar ist, dass der Staat eine

.....
*Es gilt daher,
 in den kommen-
 den Jahren die
 Sozialwerke auf
 das von uns
 allen finanziell
 tragbare Mass
 einzupendeln.*

solche Verpflichtung gar nicht erfüllen kann.

Auf einer andern Ebene liegt allerdings ein Recht, das als Recht auf Hilfe in Notlagen umschrieben wird. Nach dem Willen des Bundesrates und auch beider Kammern des Parlamentes soll einer Person geholfen werden, die in Not gerät und sich nicht selbst helfen kann. Hilfe und Betreuung werden für diesen Fall ebenso garantiert wie die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Die Einsicht, die hinter dieser Garantie eines sogenannten Existenzminimums steht, ist die, dass wir solidarisch hinter den Menschen stehen, die in Not geraten. Wir müssen verhindern, dass Menschen in Not in eine unwürdige Bettelexistenz getrieben werden – so das Bundesgericht im Jahre 1995. (BGE 121 I 373)

Die Idee der Solidarität kann nicht losgelöst von den finanziellen Möglichkeiten eines Staates gelebt werden. Wir leben in einem der reichsten Länder der Welt. Doch auch unserem Reichtum sind Grenzen gesetzt. Der demographische Aufbau und der starke bisherige Ausbau unseres sozialen Netzes führen zu einer grossen finanziellen Belastung der jetzigen und zukünftigen, im Erwerbsleben stehenden Menschen. Es gilt daher, in den kommenden Jahren die Sozialwerke auf das von uns allen finanziell tragbare Mass einzupendeln.

Die nachgeführte Verfassung – ein Geschenk zum hundertfünfzigsten Geburtstag

.....
*Es gilt zu
 bedenken,
 dass ein
 Staat daran
 zu messen ist,
 wie er mit den
 schwächsten
 seiner Bürger
 und Bürgerinnen
 umgeht.*

Es ist der Beschluss von Bundesrat und Parlament, die Eidgenossenschaft zum hundertfünfzigsten Geburtstag mit einer neuen, nachgeführten Bundesverfassung zu beschenken. Die heute gültige Verfassung entspricht im wesentlichen der von 1848. Allerdings bleibt anzumerken, dass unsere Verfassung seit der eher kleinen Totalrevision von 1874 in über 140 Partialrevisionen immer wieder ergänzt worden ist. Wahrlich ein Beweis für unseren Erneuerungswillen. Dies dürfte auch *Gottfried Keller* gemeint haben, wenn er feststellte, dass die Verfassungen die schönsten sind, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein *concretum*, ein erungenes Recht neben dem andern liegt,

«wie die harten glänzenden Körner im Granit».

Unsere Verfassung lebt von dieser Flexibilität des Verfassungsgebers. Dies erklärt denn auch, warum eine zweite Totalrevision in den vergangenen Jahrzehnten nie als wirklich dringend angesehen wurde. Im Unterschied zu anderen Staaten haben wir gleichsam auf zwei Gleisen unsere Verfassung immer wieder «modernisiert»: Volksinitiativen zu Sachfragen gaben den Anstoss dazu, auf neue Probleme Antworten zu finden, wie etwa die Artikel über den Umweltschutz, Tierschutz, Alpenschutz oder die Gentechnologie im Humanbereich zeigen. Die Weiterentwicklung der Menschenrechte ist dagegen vornehmlich vom Bundesgericht wahrgenommen worden. Davon zeugen die vielen ungeschriebenen Grundrechte, die es in konsequenter Weiterentwicklung der Ideen der Französischen Revolution erkannt hat.

Dennoch beschloss das Parlament im Jahre 1987, der Bundesrat solle die geltende Verfassung total revidieren und «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen». Der Entwurf des Bundesrates wird inzwischen vom Parlament beraten. Erst wenn wir die eigentliche Nachführung oder *mise-à-jour* beendet haben, werden wir die tatsächlichen Reformen angehen. Geplant sind die Reform der Volksrechte, der Justiz, der Staatsleitung sowie die Reform des Finanzausgleichs von Bund und Kantonen. Das flexible Konzept des Bundesrates ist mit einem Modulsystem zu vergleichen: Am Anfang steht die Nachführung: Der Grundrechtskatalog wird um die ungeschriebenen Verfassungsrechte ergänzt, veraltete Bestimmungen können zeitgemäss formuliert oder auch gestrichen werden. In beliebig vielen Schritten können sodann die eigentlichen Reformpakete eine nachgeführte Bundesverfassung ergänzen, ohne dass aber ein Zwang zu Reformen bestehen

Das flexible
Konzept des
Bundesrates
ist mit einem
Modulsystem
zu vergleichen:
am Anfang
steht die
Nachführung.

Es ist uns
gelungen,
in offener
Diskussion
immer wieder
Konsens zu
finden.

würde. Vor allem wird die eigentliche Aufgabe der Nachführung nicht mit mehr oder weniger weitreichenden und kontroversen Änderungen gefährdet. Vielmehr können Volk und Stände ohne zeitlichen Druck darüber entscheiden, mit wieviel oder wie wenig Reformen das nächste Jahrtausend angegangen werden soll.

Schluss

Die Französische Revolution gab den Startschuss für die Befreiung der Menschen von staatlicher Bevormundung. Wenn wir nachzeichnen, was aus den Forderungen nach *liberté, égalité* und *fraternité* geworden ist, so stellen wir fest, dass wir heute freier, gleicher und solidarischer als vor 150 Jahren sind. Die Verantwortung dafür tragen wir; denn wir haben uns unseres Verstandes bedient. Und – wir haben uns für eine Weiterentwicklung der Freiheitsrechte ohne Zwang – Revolutionen – entschieden. Es ist uns vielmehr gelungen, in offener Diskussion immer wieder Konsens zu finden. Auch bei der jetzigen Nachführung der Bundesverfassung geht es um das Ausloten von unterschiedlichen Standpunkten. Wie hatte doch Dr. *Johann Conrad Oerli*, der spätere Landammann und erste Ständerat von AR an der Landsgemeinde vom 30. April 1848, mit Blick auf die bevorstehende Gründung des Bundesstaates und die Abstimmung über die erste Bundesverfassung den Landleuten geraten: «Wenn Ihr ... an die Prüfung des Entwurfes geht, so prüfet frei, mit Umsicht, ohne Vorurtheil; traget Rechnung den Forderungen der Zeit; bedenket, dass in ernsten, schwierigen Zeitlagen, wie die gegenwärtige ist, die Uneinigkeit der Schweiz das Schlimmste ist, das uns alle treffen kann.» Ich wünsche mir, dass wir alle am Ende zu dieser nachgeführten Verfassung werden miteinander «Ja» sagen können. Dieses Ja ist erst die Chance für weitere Reformen. Insofern ist der hundertfünfzigste Geburtstag der Eidgenossenschaft der Tag vom Aufbruch zum Aufbruch. ♦