Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 79 (1999)
Heft: 5

Rubrik: Positionen

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: 11.07.2025

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

Robert Nef

Die nachgeführte Bundesverfassung: Bewahrtes, Bewährtes, Verändertes

Anknüpfungspunkte für die künftige Interpretation

Die nachgeführte Bundesverfassung ist bei einer relativ schlechten Stimmbeteiligung, knappem Ständemehr, aber eindeutigem Volksmehr angenommen worden, obwohl in letzter Minute aus xenophoben und futurophoben Kreisen noch eine Nein-Kampagne gestartet worden war. Nicht alle Nein-Stimmen stammen aus diesem Lager. Es gab auch gewichtigere Gründe gegen die Vorlage. Den Ausschlag für ein mehrheitliches «Ja» gaben wohl jene, die Bewährtes erhalten wollten. Für künftige Auslegungen wird man wohl an die Nachführungsthese anknüpfen dürfen und müssen.

Die Begeisterung über die neue Bundesverfassung hält sich allerseits in Grenzen, sowohl bei den Reformern als auch bei den Wertkonservativen. Zu viel Gewicht erhielten die in letzter Minute vorgebrachten *Worst-case*-Auslegungsszenarien. Von den gewichtigen Gründen, die aus liberaler Sicht gegen den neuen Text sprachen und sprechen, war in den Debatten erstaunlich wenig zu hören. Warum in der Tagespresse ausser einigen wenigen, partei- und tagespolitisch gefärbten Artikeln kaum grundsätzliche Bedenken aus klassisch-liberaler und rechtsstaatlich-konservativer Sicht zu lesen waren, bleibt eine offene Frage. Fachzeitschriften, die sich in vertiefender Form mit staatspolitischen Fragen befassen, hatten wegen der befremdend kurzen Frist zwischen der Publikation des abstimmungsreifen Texts und dem Abstimmungstermin schlicht keine Gelegenheit, eine qualifizierte Diskussion zu führen.

Ein nicht zu unterschätzender Anteil der Nein-Stimmenden konnte sich wohl mit einigen Neuerungen nicht befreunden, welche zwar die geltende Praxis zum Ausdruck bringen, die nun aber durch die verfassungsrechtliche Kodifikation definitiv fixiert wurden und gegenüber denen es eine liberale Interpretation nun schwerer hat, auch wenn sie, wie zu zeigen sein wird, nicht verunmöglicht worden ist. Es ist nicht anzunehmen, dass es überhaupt keine klassisch liberalen Staatsrechtler mehr gibt, welche beispielsweise mit der «Drittwirkung» von Grundrechten hadern, die der Bezeichnung «Freiheitsrechte» und der darauf abgestützen Theorie «negativer Freiheit« nicht nachtrauern, und die das vorbehaltlose Primat des Völkerrechts zumindest unvorsichtig finden. Möglicherweise haben sich alle auf die Zusage verlassen, der bisherige Kerngehalt und der Spielraum diesbezüglicher Interpretation sei ungeschmälert garantiert, oder sie haben einfach den Mut verloren, bei so viel ungeteilter Zustimmung im Kreis von geschätzten Kollegen mit ihrer Skepsis als Spielverderber zu wirken.

Diese Ausgangslage hat – wie alles – auch ihre guten Seiten. Jede gut begründete Behauptung, man riskiere bei einer Zustimmung massive liberale Substanzverluste und unternehme damit einen weiteren Schritt in Richtung Wohlfahrtsstaat, hätte nach erfolgter Annahme durch Volk und Stände zum Argument umgeschmiedet werden können, eben dieser befürchtete Wandel sei nun mit dem Segen der Mehrheit vollzogen worden. Für eine solche Argumentation besteht nun kein Anlass. Aus liberaler Sicht konnte man – je nach der spezifischen Kombination von Vertrauen und Misstrauen in die neue Mischung von vertrauten und unvertrauten Begriffen – «Ja» oder «Nein» stimmen oder demonstrativ der Urne fern bleiben. Es gab angesichts der Ausgangslage gute Gründe, die Redaktoren des Textes beim Wort zu nehmen und keinen grundlegenden Einschnitt in die bestehende Verfassungstradition zu wittern. Sollte nun aber nach dem Urnengang etwa wegen der Verankerung des Streikrechts und aufgrund des Kapitels über Sozialziele und ein paar andern Streitpunkten ein sozialstaatlich orchestriertes Triumphgeheul ausbrechen, und sollte das Resultat als ein weiterer Schritt zum EU-Beitritt uminterpretiert werden, so müssten sich jene Befürworter verschaukelt vorkommen, welche in guten Treuen dem Entwurf trotz einiger Bedenken im Vertrauen auf die Nachführungsthese von Bundesrat *Koller* und auf

das Bild des «neuen Kleids» ihre Zustimmung nicht versagten.

Gründe für das Desinteresse

Bei einer Interpretation des Abstimmungsresultats muss auch analysiert werden, welche Gründe der schlechten Stimmbeteiligung zugrunde lagen. Neben einer allgemeinen staatspolitischen Verdrossenheit gab es eine zusätzliche besondere Abneigung gegenüber einer Thematik, die in verschiedenster Hinsicht nicht im «Arena»-Stil präsentierbar war. Von der vielzitierten «Grundwelle», welche Voraussetzung einer Verfassungsdiskussion ist, war überhaupt nichts zu spüren, und eine widerspenstige Tennisspielerin hatte in den vergangenen Wochen weit mehr Publizität als die «Jahrhundertabstimmung».

Es gab angesichts der Ausgangslage gute Gründe, die Redaktoren des Textes beim Wort zu nehmen und keinen grundlegenden Einschnitt in die bestehende Verfassungstradition zu wittern.

Etwas schwerer zu erklären ist die schwache öffentliche Präsenz der wissenschaftlichen Lehrer. Von einer eigentlichen wissenschaftlichen Debatte war kaum etwas zu vernehmen. Offenbar grassiert an den Universitäten jene Mischung von Spezialistentum, Gouvernementalismus und staatsbürgerlicher Askese, die in einem weitgehend staatsfinanzierten Wissenschaftsbetrieb immer vorherrschender wird. Wer will es schon mit jenen Einflussreichen in der Bundesverwaltung verderben, die auch die Aufträge für Gutachten vergeben? Und wer will in den Medien noch die Rolle des unbequemen Skeptikers übernehmen?

Ein dritter Grund besteht wohl darin, dass die Interessenverbände keinen Grund hatten, sich aktiv zu engagieren. Allgemeine Verfassungsfragen haben für sie solange eine untergeordnete Bedeutung, als keine grundlegenden Machtverschiebungen vorgesehen sind, der Bundesgesetzgeber nicht durch ein Verfassungsgericht «disziplinierbar» ist, und die Offenheit für Veränderungen bei den entscheidenden aktuellen Fragen gewährleistet bleibt.

Aus dieser Sicht kann auch aufgrund des neuen Verfassungstext «nicht viel passieren, das nicht ohnehin schon passiert ist oder ohnehin passieren wird». Wie lange dieser Grundkonsens, der schon eher als versteckter Dissens aller Befürworter zu bezeichnen ist, in naher und weiterer Zukunft hält, bleibt angesichts der ebenfalls häufig vertretenen These, der neue Verfassungstext sei lediglich die Basis für grössere, radikalere Neuerungen, fraglich. Begriffe wie «Provisorium» oder gar «Trainingslager» hat man glücklicherweise vermieden, obwohl von einer «guten Basis für wirkliche Veränderungen» (welche?) die Rede war und die Vorlage von vielen sinngemäss genau so verstanden worden ist, was ja dem klassischen, auf Verlässlichkeit ausgerichteten Verfassungsdenken widerspricht.

Vom Stellenwert künftiger Interpretation

Während es im Vorfeld eines legislatorischen Entscheids gute Gründe gibt, einen Verfassungstext mit grossem Vorschuss-Misstrauen zu lesen und mit *Worst-case*-Szenarien zu rechnen, um die Verfassungsgeber zu veranlassen, sich von solchen Unterstellungen zu distanzieren (die diesbezügliche Empörung des Bundesrats war eine Überreaktion), ist es nach einer Annahme staatsbürgerlich klüger, das hervorzuheben, was zum befürworteten Kernbestand gehört und im übrigen – in Anwendung der pathetischen Präambel, von der Freiheit der Interpretation Gebrauch zu machen. Wie freiheitlich eine Verfassung auf eine politische Realität einwirkt, hängt zu weiten Teilen von der Interpretation durch die Gerichtspraxis ab, und diese wiederum hat sich stets der Kritik der wissenschaftlichen Lehre zu stellen. Hier öffnet sich ein weites Feld.

Problematischer Blanko-Vorrang für das Völkerrecht

Eine im Vorfeld der Abstimmung häufig angesprochene Achillesferse des neuen Textes ist die vorbehaltlose Anerkennung, dass das Völkerrecht Vorrang geniesst, gemäss der apodiktischen Formulierung des Artikels 5: *«Bund und Kantone beachten das Völkerrecht»*. Ohne den Vorbehalt «sofern dieses nicht die Grundsätze dieser Verfassung verletzt», ist die künftige Entwicklung unseres Gemeinwesens in einer Weise mit der Entwicklung der völkerrechtlichen Staatengemeinschaft verknüpft, die bezüglich Völkerrecht einem gefährlichen und unverständlichen Optimismus huldigt. Was in Zukunft alles als «Völkerrecht» bezeichnet wird, wissen wir nicht, und wir haben darauf auch wenig Einfluss. Wenn schliesslich das Völkerrecht einfach von der vorherrschenden Weltmacht bzw. vom vorherrschenden globalen Machtkartell definiert und exekutiert wird (ein Zustand, der gerade heute nicht besonders utopisch anmutet), gibt es immer weniger gute Gründe, diesem – blanko – einen Vorrang einzuräumen. Man kann demgegenüber einwenden, die Begriffe «Völkerrecht» und «beachten» seien genügend flexibel, um nötigenfalls

durch Interpretation und Einschränkung die Notbremse zu ziehen. Dies ist nicht so leicht zu bewerkstelligen. Der Schaden, der durch solche nachträglichen *Opting-out*-Präzisierungen gerade auch am zu befürwortenden Grundstock des Völkerrechts entstehen kann, ist sehr viel grösser als eine gezielte Abkehr von dem, was heute «vorherrschende Doktrin und Praxis» war. Der erwähnte Artikel dürfte die Bereitschaft zum Beitritt zu internationalen Gemeinschaften mehr erschweren, als es sich seine Urheber gewünscht haben.

Vermutung zugunsten privatautonomer Verantwortung

Gespannt kann man sein auf die künftige Auslegung von Artikel 6 mit dem Wortlaut: *«Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.»* Der Artikel ist erst in der Parlamentsdebatte eingefügt worden, und er dürfte zu jenen Bestimmungen gehören, die aus den verschiedensten Motiven heraus und aufgrund verschiedenster Lesarten eine befürwortende Mehrheit gefunden haben. Die Norm ist im Indikativ als feststellende Aussage formuliert. Sie gehört in die Kategorie jener Bestimmungen, gegen die man eigentlich auf den ersten Blick gar keine Gründe mobilisieren kann. Wer ist schon «gegen Verantwortung»? Aber *kann* man, *soll* man individuelle und staatsbürgerliche Verantwortung gesetzlich normieren? Sollte in diesem Artikel nur eine *Tatsache* festgehalten werden, so ist der Artikel nicht nur unzutreffend, sondern auch überflüssig. Wenn man realistischerweise hier von wirklich feststellbaren Defiziten ausgeht, welche allenfalls – gestützt auf diese Verfassungsnorm – durch Gesetzgebung und andere Staatsaktiviäten zu beheben wären (sonst braucht es ja den Artikel gar nicht), so wären damit einer Legiferierung über die «Bürgertugend nach Vorschrift» keine verfassungsrechtlichen Schranken mehr gesetzt.

> *Analog zum allgemeinen Souveränitätsvorbehalt der Kantone soll die Verfassung allen Bürgerinnen und Bürgern zusichern, dass sie von Staates wegen wirklich nur jene Rechtspflichten erfüllen müssen, welche in der Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben sind.*

Dies kann im Umfeld der «Allgemeinen Bestimmungen» nicht der Sinn des Artikels sein. Es ist gewiss nicht eine Staatsaufgabe *«jeder Person»* (!) vorzuschreiben, welche Verantwortung sie *«nach Kräften»* (vom Staat definiert? – nach welchen objektivierbaren Massstäben?) *«zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft»*(!) wahrzunehmen hat. Gerade das Umgekehrte hat eine liberale Verfassung zu leisten: Analog zum allgemeinen Souveränitätsvorbehalt der Kantone soll sie allen Bürgerinnen und Bürgern zusichern, dass sie von Staates wegen wirklich nur jene Rechtspflichten erfüllen müssen, welche in der Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben sind. Eine allgemeine verfassungsrechtliche Bestimmung über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung ist im Rahmen einer grundsätzlich liberalrechtsstaatlichen Verfassung nur als Schranke gegen eine allgemeine, nicht ausdrücklich spezifizierte Auferlegung von Rechtspflichten zu verstehen. Sie ist eine Generalklausel *zugunsten* und nicht zu Lasten des Individuums und schafft in Analogie von einer verfassungsrechtlichen Vermutung kantonaler Autonomie eine verfasssungsrechtliche Vermutung von individueller und gesellschaftlicher Verantwortung, die im Rahmen der Privatautonomie *«nach Kräften»* von den Verantwortungsträgern selbst definiert werden kann nach dem Grundsatz *«in dubio pro libertate»*, im Zweifel für die Freiheit der selbstverantwortlichen Person. Der ganze Bereich der persönlich wahrgenommenen Verantwortung in Staat und Gesellschaft wird also grundsätzlich dem freien Willen seiner Bürgerinnen und Bürger anheimgestellt. Verantwortung kann nicht staatlich verordnet werden. Es ist zu hoffen, dass dieser Grundsatz, der durchaus an bisher Bewährtem und Bewahrtem anknüpft, in seiner neuen Formulierung auch jene zu überzeugen und zu trösten vermag, welche der alten Bundesverfassung mit guten Gründen nachtrauern. Getreu der Nachführungsthese findet übrigens auch in der Auslegungstradition kein Bruch statt, und ich sehe keinen Grund, beispielsweise die zur Zeit nicht hoch im Kurs stehende aber durchaus moderne Konzeption der Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen den Staat und der Garantie aller denkbaren je aktuell werdenden Freiheiten auch angesichts des blasseren Begriffs «Grundrecht» und im Hinblick auf einen etwas erweiterten, aber niemals vollständigen Katalog als Option einer liberalen Verfassungsinterpretation im Auge zu behalten. ✦

> *Verantwortung kann nicht staatlich verordnet werden.*

Ulrich Pfister

Die Expo.01 – ein Akt des Selbstvertrauens

Eine Landesausstellung zu organisieren ist ein waghalsiges Unterfangen. Insbesondere wenn ein derartiges Grossereignis nur einmal pro Generation stattfindet, also jedesmal bei Null begonnen werden muss. Hinzu kommt, dass die letzte Ausstellung bereits in nostalgisch verklärter Erinnerung aufscheint und jede Art von Nachahmung entweder als unschicklich oder als unzeitgemäss gilt. So war es im Vorfeld der Expo 64, der man zunächst kaum eine Chance auf eine würdige Nachfolge der Landi 39 einräumte und die auch nach der Eröffnung grosse Schwierigkeiten zu überwinden hatte. Auch die Landi-Legende entstand erst durch das Erlebnis in einer besonders empfindlichen Zeit. Anders im Vorfeld von 1991, als Ungeschick und Kleinmut zur Redimensionierung eines ehrgeizigen Projekts auf eine Reihe von würdigen Jubiläumsveranstaltungen zwangen, die jedoch keinen prägenden Nachhall erzeugten. Nun wird der Versuch doch noch gewagt, als Auftakt zum neuen Jahrhundert und damit in einem kompetitiven internationalen Umfeld, aber mit dem Vorteil, eben doch erst 2001 zum Vergleich antreten zu müssen.

Es ist wohl unvermeidlich, dass der willkürliche Entscheid für die Durchführung einer nationalen Manifestation an sich schon in Frage gestellt wird und dass jede einmal gewählte Konzeption sich gegen viele andere denkbare Ideen sowie gegen Vorbehalte aller Art behaupten muss. Ohne harte Bewährungsproben lassen sich keine Erfolge erzielen. Und ohne hohe, gar visionäre Ziele anzustreben würde das Besondere, Neue verfehlt, das eine Landesausstellung über eine jährlich stattfindende Messe hinaushebt. Damit betreten die Verantwortlichen, die zugleich Künstler und Manager sein müssen, einen schwankenden Boden. Sie müssen ihre eigenen Massstäbe entwickeln und in Kauf nehmen, dass sie dafür kritisiert werden. Da die Aufgabe eine grössere Organisation erfordert, die gewissermassen aus dem Boden gestampft werden und sich auf ein ebenso abruptes Ende des befristeten Jobs einrichten muss, sind Schwierigkeiten, Spannungen und Krisen vorprogrammiert. Das ändert nichts daran, dass sie sich dem unerbittlichen Termin- und Erfolgsdruck stellen und diesen schliesslich bestehen muss. Hinzu kommt neuerdings, dass sich schon die Vorarbeiten weitgehend in der Öffentlichkeit abspielen, die gerade in Krisenfällen oft unberechenbar reagiert.

Was sich mit der Expo.01 in den letzten Monaten abgespielt hat, ist typisch für Fragilität eines derartigen Vorhabens unter den gegenwärtigen schweizerischen Rahmenbedingungen. Der Bundesrat gab den offiziellen Auftrag, mit sehr beschränktem eigenem Engagement; die im Standortwettbewerb siegreiche Koalition von Kantonen und Gemeinden im Bereich der drei Seen an der Sprachgrenze formulierte ein ziemlich idealistisches Konzept und bildete einen aus Politikern der Region zusammengesetzten strategischen Ausschuss. Das unkonventionell zusammengesetzte Leitungsgremium mit zwei Frauen an der Spitze weckte hohe Erwartungen und Begeisterung auf der einen, aber auch unverhohlene Skepsis auf der anderen Seite. Die Idee, das freischwebende kreative Potential des Landes an den etablierten Organisationen vorbei zu mobilisieren, zeitigte ernüchternde Ergebnisse. Die Wirtschaft, der die Hauptlast der Finanzierung zugedacht war, fühlte sich denn auch kaum angesprochen und hielt sich zurück. In der Öffentlichkeit regte sich zunehmend Kritik, doch es bedurfte einer eigentlichen Krise, um das schlingernde Schiff wieder einigermassen auf Kurs zu bringen. Die politisch Verantwortlichen scheinen sich freilich bis heute kaum bewusst geworden zu sein, dass ein Scheitern des Projekts schliesslich ihnen angelastet würde.

Es steht mehr auf dem Spiel, als offenbar viele meinen. Es geht nämlich nicht in erster Linie um stets diskutable Konzepte oder Projekte, um problematische künstlerische Beurteilungen oder personelle Entscheidungen. Es geht um die Frage, ob die Schweiz fähig ist, eine anspruchsvolle Projektion ihrer Zukunft zu realisieren, und darum, mit einer das ganze Land einbeziehenden Sonderanstrengung ein neues Selbstvertrauen zu finden und zum Ausdruck zu bringen. Schöne Worte genügen dazu nicht. Gefordert sind eine professionelle Organisation mit hoher kreativer und kommunikativer Kompetenz, die Bereitschaft der Wirtschaft, ihr Innovationspotential und unternehmerische Initiative zur Schau zu stellen, die Freude an kultureller Imagination und – letztlich – den politischen Willen und die notwendige Führung, um das Projekt durchzuziehen und die Bevölkerung für ein Fest zu begeistern, das wir uns in jeder Generation nur einmal leisten. Entsprechende Signale wären nötig und dringend erwünscht. ✦