

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 76 (1996)  
**Heft:** 4

**Rubrik:** Positionen

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 16.02.2025

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

Ulrich Pfister

## VERFASSUNGSDISKUSSION UND REFORMWILLE

Nach acht Monaten ist die Diskussion über die Entwürfe für eine Verfassungsreform vorläufig abgeschlossen worden. In einer ersten Bilanz gab sich Bundesrat *Koller* sehr befriedigt vom Erfolg des staatsbürgerlichen Unternehmens: Tausende von Stellungnahmen seien eingegangen, und darin fänden sich interessante und kreative Beiträge zur Gestaltung einer in die Zukunft weisenden Grundordnung der Eidgenossenschaft. Noch waren allerdings zu diesem Zeitpunkt gewichtige Vernehmlassungen nicht eingetroffen oder nicht öffentlich bekannt. Die grossen Parteien spielen – mit etwelchen Vorbehalten – mit, die Spitzenverbände der Wirtschaft jedoch liessen fast unisono vernehmen, eine Totalrevision der Bundesverfassung sei nicht nötig, es gäbe politisch viel Dringenderes zu tun. Von einer aussichtsreichen Ausgangslage für die Fortsetzung des Revisionsvorhabens wird man nach Durchsicht und Gewichtung aller Eingaben wohl kaum sprechen können.

Freilich wird die Übung auch nicht ohne weiteres abgebrochen werden können. Der pragmatische Ansatz der Nachführung bestehenden – geschriebenen und ungeschriebenen – Verfassungsrechts lässt sich nicht einfach ad acta legen wie seinerzeit die kühne Neukonzeption von 1977; die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden uns vielmehr inskünftig bei der Lektüre altmodischer Verfassungstexte begleiten und so auch ungewollt Wirkungen entfalten. Und wer die Totalrevision vor allem aus Furcht vor der Interpretation neugefasster Textstellen ablehnt, wird sich vielleicht einmal über die Folgen einer nicht zu Ende geführten zeitgemässen Verfassungsinterpretation wundern. Jedenfalls hat die methodische Sorgfalt, mit der das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den eingeschränkten Auftrag des Parlamentes ausführte, eine solide Grundlage für eine massvolle und realisierbare Verfassungsrevision geschaffen, die jetzt zumindest das Parlament nochmals beschäftigen und es zum Grundsatzentscheid über das weitere Vorgehen provozieren muss.

Dass die methodische Disziplin, die in der Vernehmlassung verlangt wurde, keine lebhaften öffentlichen Diskussionen animieren konnte, war zu erwarten. Selbst in Kreisen, die sich mit grossem Eifer auf die Unterlagen stürzten, gab die beabsichtigte

Nachführung grosse Probleme auf. Ob richtig nachgeführt wurde, sind vor allem die Verfassungsrechtler gefragt; wo Juristen sich allenfalls noch einigen konnten, wie beim Schicksalsartikel 31 mit den Sozialzielen, tauchten jedoch Grundsatzfragen des politischen Verständnisses und der psychologischen Vermittlung auf, die manchenorts die Gesamtwertung beeinflussten. Das Beispiel ist instruktiv, denn es ist das Hauptmotiv für die ablehnende Haltung der Arbeitgeberverbände und es dient andererseits den Arbeitnehmerverbänden als Vehikel, um Bedingungen für die Unterstützung der Revision zu stellen. Es ist bezeichnenderweise der einzige Artikel, der das bewährte System der Verfassungsgebung mit Kompetenznormen durchbricht, indem er programmatische Ziele formuliert, deren Umsetzung aber zu konkretisierenden Normierungen in Verfassung und Gesetzen vorbehält. Das ist für die einen zuviel, für die anderen zuwenig, für viele jedenfalls Anlass zu unterschiedlichsten Befürchtungen.

Das Beispiel zeigt auch, wieviel vom Argument zu halten ist, anstelle der Redaktion bestehenden Verfassungsrechts solle man sich endlich den dringend nötigen Reformen zuwenden. Es gibt tatsächlich einigen Reformbedarf neben Volksrechten und Justiz, so im Bereich der föderalistischen Strukturen, wo sich die Kantone nachdrücklich zu Wort gemeldet haben, so in der Finanzordnung, wo inzwischen notrechtliche Kompetenzen der Regierung diskutiert werden, so in der Wirtschaftsordnung, deren Sündenfälle sich in der nachgeführten Verfassung viel einprägsamer als bisher präsentieren. Nicht zu sprechen von den längst versprochenen Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreformen. Nur: Eine kleine Sparmassnahme, die in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zumindest die Richtung angezeigt hätte, ist von den Kantonen an der Urne gebodigt worden, der bescheidenen Regierungs- und Verwaltungsreform droht wegen einiger Staatssekretäre dasselbe Schicksal, und bei den Liberalisierungen im Arbeitsgesetz und im Post- und Fernmeldewesen sind Referenden programmiert.

Nachführende Verfassungsrevision und materielle Reformen sind nicht Alternativen, sie schliessen sich nicht aus, sondern ergänzen sich im Gegenteil. Wer

sich ängstlich darum sorgt, wie eine Neuerung ungünstigenfalls interpretiert werden könne, wird nie etwas wagen, sondern sich immer nur von der normativen Macht des Faktischen antreiben lassen. Die vorgeschlagene Methode der Verfassungsreform ist vorsichtig genug. Wenn man die Nachführung mit

jenen gezielten Reformen anreichert, die erstens sachlich und zeitlich dringend sind und zweitens einen breiten Konsens möglich machen, wird die Bundesverfassungsdiskussion im Parlament und dann im Volk auch noch jenes politische Feuer entfachen, das ihr bisher gefehlt hat. ♦

Henner Kleinewefers

## VERFASSUNGSENTWURF 95 – ERSTER SCHRITT FÜR WEITERE REFORMEN?

*Recht und Politik streben nicht nur je länger je mehr danach, Besitzstände zu schaffen und zu wahren; auch das Recht selbst ist zu einem zu wahren Besitzstand geworden – und das alles in einer Zeitenwende, die man auf diese Weise sicher nicht bewältigen wird.*

Erlebt man die Gegenwart etwa seit der Mitte der achtziger Jahre als eine politische und ökonomische Zeitenwende, die neben der seit Jahrzehnten kontinuierlich zunehmenden Überalterung noch weitere fundamentale gesellschaftliche Konsequenzen haben wird, so erscheint das Unterfangen einer, entsprechend den bisherigen Trends, aktualisierenden Nachführung der Bundesverfassung als zutiefst konservativ.

Das Bewusstsein, in einer solchen Zeitenwende zu leben, ist in der schweizerischen Bevölkerung jedoch noch wenig verbreitet. Dafür gibt es konkrete Gründe, die mit der Geschichte des Landes in diesem Jahrhundert zusammenhängen, die aber hier nicht ausgebreitet werden können (Vgl. auch H. Kleinewefers, Die Schweiz und Europa, Schweizer Monatshefte, 1992, S. 793ff.). Die Tatsache als solche ist wohl kaum zu bestreiten und könnte als kollektiver Realitätsverlust bezeichnet werden. Die Schweiz nimmt nicht zur Kenntnis, dass die europäische und weltweite Integration eine völlig neue Qualität erreicht und die weltweite Konkurrenz sich ungeheuer verschärft hat, dass weltweit die Illusionen von wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Steuerung und Sicherheit verfliegen sind, dass die Überalterung mit allen ihren Folgen zwar gewiss ein Problem des nächsten Jahrhunderts sein wird, dass dieses Jahrhundert aber bereits in vier Jahren beginnt und, *last but not least*, dass das Land selbst schon seit zwanzig Jahren wirtschaftlich fast und politisch ganz stagniert, während sich im «Rest» der Welt in allen Lebens-

bereichen die Entwicklungen enorm beschleunigt haben – um nur einige wichtige Punkte zu nennen. Es genügt nicht mehr, die Schweiz zu sein und zu bleiben, um Erfolg zu haben.

Alle diese Entwicklungen bewirken eine völlige Umwertung politischer und damit auch verfassungspolitischer Positionen, die ebenfalls noch keinen Eingang in die öffentliche Meinung gefunden hat. Besitzstände oder Sicherheit, also einen status quo, schaffen beziehungsweise wahren zu wollen, ist heute – unabhängig davon, zugunsten welcher gesellschaftlichen Gruppen dies geschieht – eine konservative, der Glaube an die politische Machbarkeit aller Dinge eine reaktionäre, d.h. hinter den Stand der Erkenntnis zurückfallende, Position. Und die Vernachlässigung von Kosten- bzw. Effizienzaspekten ist in einer Welt, in der die Knappheit für den einzelnen bzw. das einzelne Land bereits kurzfristig wegen der verschärften Konkurrenz zu- und nicht abnimmt, verantwortungslos.

Diese einführenden Bemerkungen haben eine unmittelbare Bedeutung für die schweizerische Verfassungsdiskussion. Es gilt nämlich hier wie so oft, dass eine einmal gelegte Spur – im vorliegenden Fall der Verfassungsentwurf von 1977 – von den Nachfolgenden nur sehr schwer verlassen wird. Dem Entwurf 77 haftet der Mythos des «Fortschritts» an, der wegen konservativen Politikern und Lobbyisten und wegen eines widerspenstigen Volks nicht realisiert werden konnte, der aber gleichwohl die Messlatte ist, an der alles Spätere politisch, mindestens aber intellektuell zu messen ist.

Diese Einschätzung des Entwurfs 77 ist, wie man damals schon ahnte und heute weiss, falsch (Vgl. H. Kleinewefers, *Der Verfassungsentwurf 1977. Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht*, Freiburg 1978, Nachdruck 1996). Der Entwurf 77 hätte eine beschleunigte Entwicklung entsprechend den Trends der sechziger und siebziger Jahre ermöglichen sollen. Aber diese Trends begannen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu kippen, in den achtziger Jahren sind sie vollends obsolet geworden. Rückschauend war der Entwurf 77 schon bei seinem Erscheinen im Begriff, von einer ganz anders verlaufenden Entwicklung dementiert zu werden. Ihn heute noch als Richtschnur zu benutzen, wäre faktisch illusionär und intellektuell reaktionär. In diesem Sinn ist der Entwurf 95 weniger überholt und insofern sogar «fortschrittlicher» als der Entwurf 77. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die häufig zu hörende Meinung, das Recht könne sich nicht ständig den jeweils wechselnden ökonomischen Theorien anpassen, völlig unzutreffend ist.

Die intellektuelle Kritik am Interventions- und Leistungsstaat ist in der Schweiz und international so alt wie dieser selbst. Überwiegende intellektuelle Zustimmung hat er unter schweizerischen Ökonomen höchstens zwischen etwa 1965 und 1980 gefunden. International war diese Idee wegen der schwerwiegenden theoretischen und empirischen Kritik bereits seit Anfang der siebziger Jahre intellektuell auf dem Rückzug. Die weltwirtschaftliche Integration beginnt nun, den Interventions- und Leistungsstaat auch praktisch unmöglich zu machen.

Rückschauend muss man sagen, dass sich das Staatsrecht seit den sechziger Jahren erstaunlich schnell und unkritisch einer, historisch betrachtet, recht kurzlebigen Theorie angeschlossen hat, während es sich heute unerhört schwer damit tut, diesen Fehler zu korrigieren.

Die Positionierung des Entwurfs 95 und die Frage, nach welcher Messlatte er beurteilt werden sollte, ist von grosser praktischer Bedeutung. Der Entwurf 95 ist nämlich in Gefahr, zwischen zwei konservativen Positionen zerrieben zu werden, ohne dass jemals von der Zukunft gesprochen würde.

Die erste dieser Positionen träumt von der Schweiz als einer stationären Insel des Wohlstands und der Sicherheit und möchte am liebsten nichts ändern und, dass sich nichts ändert. Ihr Ideal ist gewissermassen der horizontale Zeitpfad, ihre verfassungspolitische Richtschnur die Bundesverfassung. Die zweite Position träumt den Traum der sechziger und siebziger Jahre, mit Hilfe des fähigen und wohlthätigen Interventions- und Leistungsstaats, einen gleichgewichtigen Wachstumszeitpfad zu realisieren. Ihre verfassungspolitische Richtschnur ist der Entwurf 77. Keine dieser beiden Positionen hat Zukunft.

Aber sie werden mit einiger Wahrscheinlichkeit die Diskussion dominieren.

Der Entwurf 95 bietet – vor allem durch Nutzung der (teils unvermeidlichen, teils aber auch unvermeidenden) neuen Interpretationsspielräume – ein bisschen mehr vom Gewohnten. Die Gefahr besteht, dass sich die Diskussion auf die beiden Fragen «Darf's noch etwas mehr sein?» oder «Soll's nicht lieber etwas weniger sein?» beschränken wird. Wenn dann – was nicht so sicher ist – am Ende ein Kompromiss zwischen diesen beiden Positionen gefunden ist, sind zwar die eigentlichen Zukunftsfragen gar nicht diskutiert worden. Aber die Energien werden verbraucht und das Gefühl weit verbreitet sein, tatsächlich eine Basis für die Zukunft gelegt und die grundsätzlichen Probleme entschieden zu haben. Der Reigen der Partialrevisionen zugunsten von Sonderinteressen wird, durch die Reform der direkten Volksrechte wenig gebremst, weitergehen und auch die ästhetischen Qualitäten der neuen Verfassung mit der Zeit, die diesmal kürzer sein wird, wieder zerstören.

Die aus ökonomischer Sicht dringenden Reformen wird es nur geben, wenn zuvor die auf den status quo und die Träume der sechziger und siebziger Jahre fixierten Perspektiven aufgegeben werden und eine grundsätzliche Debatte über die Rolle und die Möglichkeiten des Staats im 21. Jahrhundert eröffnet wird. Es geht dabei letztlich nicht um partielle, allenfalls auch paketweise Reformen, sondern um die Verfassung insgesamt. Aber wer kann schon glauben, dass am Tag nach der – keineswegs sicheren – Annahme einer totalrevidierten Bundesverfassung entsprechend dem Entwurf 95 die Diskussion um die für die ökonomischen Reformen notwendige Totalrevision dieser neuen Verfassung beginnen und in einer dem heutigen Veränderungstempo angemessenen Zeit zu Ergebnissen führen wird?

Ob die entsprechend dem Entwurf 95 totalrevidierte Bundesverfassung als Grundlage für spätere partielle oder paketweise materielle Reformen verwendet werden wird und kann, ist ebenfalls eine offene Frage. Die «Nachführung» könnte sich sogar als Hindernis dafür erweisen. Damit würden aber einmal mehr die wichtigsten Anliegen aus ökonomischer Sicht für lange Zeit und mit unabsehbaren Folgen verfehlt. ♦

---

*HENNER KLEINWEFERS, geboren 1942. Studien und wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten Köln, Zürich, St. Gallen und Basel. Seit 1975 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Fribourg. Dieser Artikel gibt die Schlussfolgerungen einer umfassenden Analyse des Verfassungsentwurfs 1995 wieder, die der Autor als Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht in der Schriftenreihe des Seminars für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Freiburg, Schweiz, im Februar 1996 publiziert hat.*