



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Bundesamt für Justiz

DIE NEUE BUNDESVERFASSUNG: KRITIK UND GEGENARGUMENTE

Zum Konzept der Reform, zur Nachführung

Die neue Verfassung ist nicht ehrlich (Mogelpackung): Unter dem Deckmantel der "Nachführung" wurden substantielle Neuerungen hineingeschmuggelt!

- Der Auftrag des Parlaments an den Bundesrat lautete auf "Nachführung" des geltenden Rechts, also der verbesserten Darstellung des heute gültigen Verfassungsrechts. Mit der Vorlage A ist der Bundesrat diesem Auftrag mit dem Vorentwurf von 1996 nachgekommen.
- Im Unterschied zum Bundesrat war das Parlament bei der Beratung der Vorlage nicht an die Beschränkung auf das geltende Verfassungsrecht gebunden. Es hat denn auch vereinzelt Neuerungen beschlossen. Der Begriff "Nachführung" trifft deshalb für die neue Bundesverfassung nicht mehr in allen Teilen zu. Das Parlament hat folgerichtig beschlossen, den Titel des Bundesbeschlusses anzupassen und spricht statt von einer "nachgeführten Bundesverfassung" nun von einer "neuen Bundesverfassung".
- Gerade weil die Vorlage keine Mogelpackung sein soll, hat das Parlament im Titel des Bundesbeschlusses den Begriff "nachgeführte Bundesverfassung" durch "neue Bundesverfassung" ersetzt. Die Öffentlichkeit ist zudem deutlich darüber informiert worden, wo punktuelle Neuerungen bewusst beschlossen worden sind.

Mit der neuen Bundesverfassung werden Verfassungsinitiativen verankert, die in den letzten Jahren vom Volk abgelehnt worden sind (z.B. Berufsbildung, Erwachsenenbildung, Kultur)!

- In den Bereichen Kultur und Erwachsenenbildung ist der Bund bisher gestützt auf die ungeschriebene Kulturkompetenz tätig geworden. Die entsprechenden Artikel in der neuen Verfassung halten sich an den bisherigen Rahmen und gehen nicht so weit, wie dies beispielsweise seinerzeit die Kulturinitiative verlangte. Das Parlament hat freilich eine bescheidene Ausweitung der Bundeskompetenzen beschlossen, von welcher es annahm, darüber bestehe ein breiter Konsens.
- In der Berufsbildung erhält der Bund eine umfassendere Kompetenz als ihm die heutige Verfassung einräumt. In grundrechtlicher Hinsicht geht die neue Verfassung aber nicht so weit wie der (abgelehnte) Bildungsartikel der 70er Jahre. Namentlich wird kein allgemeines Recht auf Bildung statuiert.
- Die umfassendere Kompetenz in der Berufsbildung bringt sachlich gewichtige Vorteile. Sie war im Rahmen des Reformpaketes zum neuen Finanzausgleich

ohnehin geplant, wurde nun aber vorgezogen, um die Revision des Berufsbildungsgesetzes zu erleichtern. Der neue Verfassungsartikel bildet die Grundlage für eine erleichterte internationale Anerkennung zahlreicher Berufsdiplome und ermöglicht es, die Berufsbildung gesamtschweizerisch rascher an neue Herausforderungen anzupassen.

Der Milizcharakter der Armee wird mit der Verfassungsreform in Frage gestellt!

- Unsere Armee kennt schon heute professionelle Einheiten (z.B. Überwachungsgeschwader, Festungswächter). Mit der Formulierung "Diese [die Armee] ist *grundsätzlich* nach dem Milizprinzip organisiert" wird dieser Tatsache Rechnung getragen. Die Formulierung der neuen Verfassung ist auch Spiegelbild des heutigen Trends zu einer gewissen Professionalisierung hochtechnischer Truppenteile.
- Im Ständerat wurde vorerst auf den Begriff "Milizarmee" verzichtet, weil auch die geltende Verfassung ihn nicht verwendet und um zu dokumentieren, dass hier keine materielle Änderungen beabsichtigt sind.
- Der Systemwechsel zu einer Berufsarmee bedarf nach wie vor einer Verfassungsänderung.
- Der Milizcharakter ergibt sich im übrigen nicht nur aus Artikel 58 über die Armee, sondern auch aus Artikel 59 über die allgemeine Militärdienstpflicht.

Die Reform der Bundesverfassung folgt einzig aktuellem Zeitgeist und falschem Modernismus!

- Die Verfassung soll besser auf die heutigen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Damit verbessern wir die Handlungsfähigkeit der staatlichen Organe. Das ist aber nicht neu: Die Verfassung ist richtigerweise immer wieder den aktuellen Erfordernissen angepasst worden. Mit diesen zahlreichen Teilrevisionen ging aber der Blick auf das Ganze verloren. Diese Reform bietet die Möglichkeit, wieder eine Verfassung aus einem Guss herzustellen.

In der Schweiz ist nur noch der Status quo konsensfähig und die sogenannte "Reform" beinhaltet einzig die Festschreibung des Bestehenden!

- Mit der Vorlage, die am 18. April 1999 zur Abstimmung gelangt, können sich Volk und Stände zur Verfassung als gesellschaftlichem Konsens äussern. Diese Vor-

lage schafft die Grundlage für weitere, materielle Reformen. Der Bundesrat und das Parlament haben sich auf ein schrittweises Vorgehen geeinigt. Es scheint nach dem Scheitern des Entwurfes von 1977 als eine umfassende Reform in einem Anlauf erfolgversprechender zu sein.

- Ob Volk und Stände nach der Abstimmung über die neue Bundesverfassung auch die geplanten Reformpakete gutheissen und damit Offenheit für weiterführende Reformen zeigen, wird sich erst in einer späteren Phase zeigen.
- Schon die Reformvorlage vom 18. April hat ihren eigenen Wert. Sie bringt nämlich mehr Vollständigkeit, mehr Transparenz und mehr Bürgernähe.

Die neue Bundesverfassung geht nicht auf die tatsächlichen Probleme der Bevölkerung ein (z.B. Arbeitslosigkeit, Sanierung des Bundeshaushaltes oder Gefährdung der Sozialversicherungssysteme)!

- Mit der Verfassungsreform können nicht alle anstehenden politischen Fragen gelöst werden. Sie bietet aber Gewähr dafür, dass bessere Grundlagen für die Bewältigung der aktuellen Probleme entstehen.
- Wegen der Verfassungsreform sind andere Themen, wie beispielsweise das Kartellrecht, der Binnenmarkt oder die Sanierung des Bundeshaushaltes nicht liegen geblieben.
- Das grosse Interesse der Bevölkerung an der Vernehmlassung zur Verfassungsreform und die Verhandlungen im Parlament zeigten, dass die Notwendigkeit einer Verfassungsreform mehrheitlich bejaht wird.

Die neue Bundesverfassung ist ein weiterer Schritt hin in Richtung Zentralisierung (Berufsbildung, Kultur, Erwachsenenbildung)!

- In der neuen Verfassung wird dem Föderalismus viel mehr Raum gewidmet als in der geltenden Verfassung (besonders deutlich: Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes). Sie drückt ein modernes Staatsverständnis aus. Im Vordergrund steht die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Für den Bund ist das Subsidiaritätsprinzip wegleitend.
- Die Bundeskompetenzen wurden in einigen wenigen Punkten mit dem Einverständnis der Kantone erweitert (Berufsbildung, Seilbahnen, Förderung mehrsprachiger Kantone, Förderung der Musik und Kunst). Es handelt sich um Punkte, in denen das Parlament davon ausging, dass sie auch in der Bevölkerung eine klare Mehrheit finden würde.

- Abgesehen von der Förderung der zweisprachigen Kantone gibt die neue Verfassung im Kulturbereich nur wieder, was bereits heute als ungeschriebenes Verfassungsrecht gilt.

Die neue Bundesverfassung leistet staatsinterventionistischen, gar sozialistischen Entwicklungen Vorschub! Aus Sozialzielen werden über kurz oder lang Sozialrechte, die den Bund viel Geld kosten!

- In einigen wenigen Teilbereichen hat der Bund umfassendere Kompetenzen erhalten. Es geht beispielsweise um die Berufsbildung, die Seilbahnen oder die Förderung von Musik und Kunst. Die grundsätzlich freiheitlich ausgestaltete Ordnung wird damit aber nicht in Frage gestellt.
- Die Auflistung von Sozialzielen ist ein Bekenntnis zu einer Schweiz als Sozialstaat. Gleichzeitig hält die neue Verfassung aber klar auch die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung jedes einzelnen fest.
- Die Sozialziele sind Richtschnur für den Gesetzgeber. Aus ihnen können nur Sozialrechte werden, wenn der Gesetzgeber dies beschliesst. Er wird sich beim Erlass entsprechender Normen auch Gedanken darüber machen müssen, wie die allfälligen finanziellen Folgen zu tragen sind. Eine Ausweitung der Sozialstaatlichkeit ist angesichts der angespannten Finanzlage und der politischen Mehrheitsverhältnisse nicht zu erwarten.
- Gegen die Einräumung von neuen Rechtsansprüchen auf dem Gesetzesweg kann zudem in jedem einzelnen Fall das Referendum ergriffen werden.

Die neue Bundesverfassung bringt der einzelnen Bürgerin und dem einzelnen Bürger materiell überhaupt keine Verbesserungen!

- Die neue Verfassung ist vollständiger, transparenter und verständlicher. Dies ist für jede Staatsbürgerin und jeden Staatsbürger ein Gewinn!
- Die neue Bundesverfassung legt die vier tragenden Hauptpfeiler unseres Staats wieder frei: freiheitlicher Rechtsstaat, direkte Demokratie, Sozialstaat und Föderalismus. Die Verfassung erhält damit ihre Orientierungs- und Integrationsfunktion zurück. Dieses Sichtbarmachen der tragenden gemeinsamen Grundwerte ist gerade in einer Zeit notwendig, in der verschiedene grosse Herausforderungen auf die Schweiz zukommen wie Sanierung der Bundesfinanzen, die Reform der Sozialversicherungssysteme oder auch die Frage unseres Verhältnisses zur EU.

- Die neue Verfassung steht auch als Symbol für die Fähigkeit der Schweiz, sich zu erneuern und ist damit sicherlich geeignet, das Vertrauen in die Politik zu erneuern und zu stärken. Wenn ein Bürger heute beispielsweise wissen will, welche Grundrechte ihm zustehen, bietet ihm die geltende Verfassung keine Hilfe; er muss dicke Bücher, die Bundesgerichtspraxis und internationale Verträge studieren. Die neue Verfassung gibt demgegenüber mit dem Kapitel über die Grundrechte einen umfassenden Überblick.

Grundrechte und Sozialziele

Mit der neuen Bundesverfassung und der Vielzahl von Grundrechten und Sozialzielen kommen noch mehr Ansprüche und finanzielle Belastungen auf den Staat zu!

- Die neue Verfassung enthält keine Grundrechte, die nicht schon durch die heutige Behördenpraxis oder durch internationales Recht abgesichert sind. Neu ist, dass sie endlich aus der Verfassung ersichtlich sind.
- Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren persönlichen Ansprüche abgeleitet werden. Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, welche Punkte er konkretisieren will und in welchen Fällen er justiziable Ansprüche einräumen will. Jeder gesetzgeberische Schritt muss von einer Mehrheit im Parlament und vom Volk, jede Revision der Verfassung zusätzlich von der Mehrheit der Stände getragen sein.

Der Grundrechtskatalog und die Bestimmung über die Drittwirkung der Grundrechte fördert eine Anspruchsmentalität und weckt neue Begehrlichkeiten!

- Die neue Verfassung hält sich in diesen Fragen streng an das heute geltende Recht. In der Lehre und in der Rechtsprechung ist unbestritten, dass Grundrechte Drittwirkung haben können.
- Das geltende Recht soll transparent dargestellt werden. Dies gilt ganz besonders für den Grundrechtsteil. Dass die in der Schweiz lebenden Menschen von ihren Grundrechten Gebrauch machen, ist aus staatspolitischer Sicht erwünscht. Leistungsansprüche müssen in aller Regel vom Gesetzgeber beschlossen werden. Direkt aus der Verfassung fließen nur das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht sowie, in Notlagen, das Recht auf Hilfe und unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Mit der Verankerung des Streikrechts führt die neue Bundesverfassung die Schweiz letztlich in volkswirtschaftlich schädliche Blockaden! Der Streikartikel setzt falsche Signale und ermuntert (auch Beamte) zum Streik!

- Nach hartem Ringen im Parlament ist ein Kompromiss gefunden worden, welcher der heutigen Rechtsprechung entspricht. Die Bestimmung gibt wieder, was heute ohnehin gilt (z.B. auch gestützt auf den UNO-Pakt).
- Die Bestimmung weist klar darauf hin, dass Streik und Aussperrung nur unter bestimmten Voraussetzungen und als ultima ratio zulässig sind. Im Vordergrund stehen bei Streitigkeiten die Verhandlung und die Vermittlung.
- Das Gesetz kann bestimmten Personengruppen den Streik verbieten. Ein generelles Streikverbot für Beamte ist aufgrund internationalen Rechts nicht zulässig. Das Gesetz kann aber Personen, die unerlässliche Funktionen ausüben, den Streik verbieten (Polizei, medizinische Versorgung usw.).

Die neue Verfassung betont die Rechtsgleichheit zu stark und ist mit dem Begriff "Menschen" bei den Grundrechten zu weit gefasst! Sie zwingt uns, den Ausländern das Stimmrecht zu geben und verhindert Beschränkungen der Aktivitäten der Ausländer (z.B. Meinungsäusserungsfreiheit)!

- Die Grundrechte gelten seit je grundsätzlich für alle Menschen.
- Alle Grundrechte können unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Die neue Verfassung nennt diese Voraussetzungen (öffentliches Interesse, gesetzliche Grundlage, Verhältnismässigkeit).
- Die Rechtsgleichheit verpflichtet den Gesetzgeber und die staatlichen Organe, gleiches gleich zu behandeln. Ungleiche Sachverhalte dürfen differenziert geregelt werden. So können beispielsweise für Ausländer strengere Normen bezüglich Niederlassung oder Arbeit erlassen werden. Niedergelassene Ausländer können deshalb nicht unter Berufung auf die Rechtsgleichheit das Stimmrecht in eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Angelegenheiten verlangen.

Die neue Verfassung gefährdet das Recht der Eltern, ihre Kinder gemäss ihres Glaubensbekenntnisses zu erziehen!

- Die geltende und die neue Verfassung gewährleisten die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie das Recht auf Ehe und Familie. Eltern können deshalb ihre

Kinder gemäss ihrem Glaubensbekenntnis erziehen. Die Kinder sind beispielsweise nicht verpflichtet, in der Schule dem religiösen Unterricht zu folgen.

- Mit 16 Jahren können Jugendliche über Glaubensfragen aber wie bisher selbst entscheiden.

Die neue Verfassung verwendet einen falschen Familienbegriff: Ein-Eltern-Verhältnisse oder Homosexuellen-Verhältnisse werden der Ehe gleichgestellt!

- Die Lebensform darf gestützt auf die Bestimmung über die Rechtsgleichheit für den Gesetzgeber nicht Beweggrund für eine diskriminierende Regelung sein. Das heisst aber nicht, dass der Gesetzgeber beispielsweise homosexuelle Paare erb-rechtlich einem Ehepaar gleichstellen muss. Die heutige rechtliche Situation in bezug auf die Ehe (ausgeführt im Zivilgesetzbuch) bleibt bestehen. Weiterhin haben nur heterosexuelle Paare das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14).
- In den Sozialzielen wird die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern umschrieben. Diese offene Formulierung macht Sinn: Schutz und Förderung haben vor allem unvollständige Familien nötig, beispielsweise eine geschiedene oder verwitwete Frau mit minderjährigen Kindern.

Verhältnis zum Ausland

Die neue Verfassung öffnet sich dem Ausland zu stark und spurt in die EU! Die Frage der Eurokompatibilität wird nicht beantwortet!

- Die Schweiz steht nicht allein da, sondern ist Mitglied der Staatengemeinschaft. Die letzten Jahre machten deutlich, dass vor allem Wirtschaft, Umweltfragen und die Kriminalität vor Landesgrenzen nicht Halt machen. Ob wir dies wünschen oder nicht: Die Schweiz wird immer mehr eingebunden.
- Die Schweiz soll in der neuen Verfassung ihre Tradition bei der Wahrnehmung humanitärer Aufgaben fortsetzen.
- Die neue Verfassung zwingt uns nicht zu einem EU-Beitritt. Sie ist in bezug auf die europäische Integration neutral. Bundesrat und Parlament haben bewusst darauf verzichtet, die Frage eines EU-Beitrittes mit der Verfassungsreform zu koppeln. Ein EU-Beitritt bedarf in jedem Fall – mit oder ohne neue Verfassung – der Zustimmung durch Volk und Stände.

- Bei einem EU-Beitritt der Schweiz müssten vermutlich einige Verfassungsbestimmungen angepasst werden (z.B. Fragen des Initiativ- und Referendumsrechts).

Der Vorrang des Völkerrechts stellt eine juristische Neuinterpretation dar; bisher hat der Souverän entschieden; fremde Richter haben zu starken Einfluss!

- Die Souveränität des Volkes wird nicht aufgehoben. Internationale Verträge sind von der Zustimmung von Volk und Ständen abhängig, wenn es um den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften geht. Ferner kann das Referendum gegen internationale Verträge ergriffen werden, die unbefristet oder unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.
- *Artikel 5 Absatz 4 nBV* verankert die bereits heute bestehende Pflicht von Bund und Kantonen, das Völkerrecht zu beachten. Dieses Gebot richtet sich an alle staatlichen Organe und ist Ausfluss des Grundsatzes, dass völkerrechtliche Normen entgegenstehenden landesrechtlichen Normen prinzipiell vorgehen. Wie ein Konflikt zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm im konkreten Fall aufzulösen ist, lässt sich Absatz 4 allerdings nicht entnehmen. Auch Artikel 191 nBV, der die Bundesgesetze, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse und das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden als massgebend bezeichnet, äussert sich nicht zu dieser Frage und überlässt die Antwort - wie bis anhin Artikel 113 Absatz 3 BV - der Praxis. Es bedarf also des Rückgriffs auf die von Lehre und Praxis anerkannten Regeln.
- Nach schweizerischer Auffassung bilden Völkerrecht und Landesrecht eine einheitliche Rechtsordnung, zu der Staatsverträge als "integrierende Bestandteile" gehören. Internationale Verpflichtungen müssen nach der bei uns herrschenden monistischen Rechtsauffassung nicht wie in Ländern mit einem dualistischen Rechtsverständnis durch einen speziellen Transformationsakt in das Landesrecht überführt werden. Die Normen des Völkerrechts gelten in der Schweiz grundsätzlich direkt. Das gilt auch für die völkerrechtlichen Grundprinzipien, namentlich die Verpflichtung des Staates, die ihn bindenden völkerrechtlichen Normen zu erfüllen (*pacta sunt servanda*), den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verbot für alle Vertragsparteien, sich zur Rechtfertigung einer Nichterfüllung auf innerstaatliches Recht zu berufen. Diese drei Prinzipien ergeben sich nicht nur aus den Regeln des Völkergewohnheitsrechts, sie sind auch in den Artikeln 26 und 27 der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 niedergelegt. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Ver-

träge nach Treu und Glauben zu erfüllen, bildet in der internationalen Rechtsordnung die Grundlage des Vorrangs von Völkerrecht vor dem Landesrecht. Dieses Gebot ist insbesondere für den Schutz von Kleinstaaten in ihren internationalen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Absichtlich begangene Völkerrechtsverletzungen - zum Beispiel der Erlass gesetzgeberischer, administrativer oder richterlicher Akte, die gegen völkerrechtlich übernommene Verpflichtungen verstossen - können nicht durch eine Berufung auf innerstaatliche Rechtsnormen gerechtfertigt werden. Im Völkerrecht bindet ein Vertrag den Staat als solchen: Alle Organe eines Staates haben daher im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten darauf zu achten, dass sich das nationale Recht nach den internationalen Verpflichtungen richtet; alle Staatsorgane tragen eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen.

- Die Organe des Bundes haben, im Einklang mit der in der Schweiz herrschenden Lehre, den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts wiederholt anerkannt und bestätigt. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang sowohl auf die Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht zum "Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung" als auch auf seine diesbezüglichen Ausführungen im Rahmen der EWR-Botschaft. Auch anlässlich der Ungültigerklärung der Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" durch die Eidgenössischen Räte wurde das Vorrangprinzip bekräftigt.
- Ein Konflikt zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm lässt sich in aller Regel dadurch vermeiden, dass nationales und internationales Recht auf dem Wege der Auslegung miteinander in Einklang gebracht werden (Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung). Im Konfliktfall gilt der Grundsatz, dass die völkerrechtswidrige landesrechtliche Norm nicht angewendet wird.

Die Unabhängigkeit der Schweiz und die Neutralität werden durch die neue Verfassung entwertet und durch das Bekenntnis zur Öffnung gegenüber der Welt relativiert!

- Die Öffnung gegenüber dem Ausland bedeutet keine Verpflichtung, bestimmten internationalen Organisationen beizutreten. Die Offenheit gegen aussen kann sich beispielsweise durch ein aktives Engagement in der Dritten Welt oder als Vermittlung zwischen Konfliktparteien äussern. Die Öffnung der Schweiz gegenüber der Welt ist Teil der gelebten Verfassungswirklichkeit. Im übrigen sind Verfassungsbestimmungen möglichst so auszulegen, dass sie mit den übrigen Verfassungsbestimmungen harmonisieren.
- Die Neutralität ist von den Bundesbehörden stets als Instrument der Aussenpolitik, nicht als Selbstzweck oder als eigenständiges Ziel betrachtet worden.

- Die Neutralität wird in der neuen Verfassung wie in der Verfassung von 1874 nur im Zusammenhang mit den Befugnissen der Bundesversammlung (Art. 173) und jenen des Bundesrates (Art. 185) genannt.