

Volksdiskussion zur Verfassungsreform

MARTIN KELLER

Am 26. Juni 1995 hat Bundesrat Arnold Koller der Öffentlichkeit den Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung vorgestellt. Kantone, Parteien, interessierte Organisationen, Bürgerinnen und Bürger sind aufgefordert, ihre Meinung zu drei Paketen zu äussern:

- zur sogenannten Nachführung des geltenden Verfassungsrechts
- zu einem Reformbereich "Volksrechte" und
- zu einem Reformbereich "Justiz".

Es soll nicht nur eine gewöhnliche Vernehmlassung sein, sondern eine Volksdiskussion. Dieses Instrument ist der Rechtsetzungspraxis des Kantons Appenzell Ausserrhoden entlehnt. Die Volksdiskussion erlaubt allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, den rechtsetzenden Behörden ihre Meinung zu Entwürfen bekanntzugeben. Es sollen aber nicht nur die politische Meinung der Kantone, Parteien und Organisationen eingeholt werden; ebenso wichtig ist es, der Bevölkerung den Puls zu fühlen.

Die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung hat sich seit ihrer Gründung nie an Vernehmlassungen beteiligt. Der Vorstand begründete diese Haltung damit, dass ein Grossteil der Mitglieder ihre Meinung in die Stellungnahmen anderer Organisationen einfliessen lassen könne. Die Verfassungsreform ist nun aber ein Projekt, das unsere Aufmerksamkeit verdienen würde. Die Redaktion hat deshalb die Idee lanciert, diesem Thema ein Diskussionsforum zu widmen und damit einen kleinen Teil der Volksdiskussion in unserer Zeitschrift zu führen.

Ich glaube, dass es wenig Sinn hätte, in "Gesetzgebung heute" einen Streit über die Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum auszufechten. Dagegen wäre eine Diskussion über den legislatorischen Hochseilakt "Nachführung" in unserer Zeitschrift sehr aufschlussreich.

Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung sagt lapidar:

Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.

Die Autorinnen und Autoren des Nachführungsentwurfs haben sich bemüht, diesen Auftrag zu erfüllen. Ob es ihnen gelungen ist, würden sie gerne auch von den Leserinnen und Lesern von "Gesetzgebung heute" erfahren, unter denen sich erfahrene Gesetzgebungspraktikerinnen und -praktiker befinden.

Mit dieser Anregung, die Nachführung unter die Lupe zu nehmen, möchte ich unter keinen Umständen Stellungnahmen zu den Reformbereichen abwürgen. Es gibt auch darin wichtige Gesetzgebungsprobleme, doch dürfte an den Reformen mehr der politische Gehalt interessieren.

Als Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung würde es mich freuen, wenn das Forum zur Verfassungsreform rege benützt wird.

Die Redaktion unserer Zeitschrift hat einige Punkte aufgeführt, die ihr besonders diskussionswürdig erscheinen. Natürlich können Sie auch zu anderen Aspekten der Verfassungsreform Stellung nehmen.

Der Bundesbeschluss zur Totalrevision der Bundesverfassung strebt im Prinzip nur eine rechtstechnische Verbesserung der bestehenden Verfassung an. Nun ist aber diese Absicht weit brisanter als sie scheint. Denn jede Umformulierung und Neufassung ist potentiell immer auch eine Neuregelung. Auch was die politische Relevanz betrifft, ist eine Nachführung der Verfassung in einer direkten Demokratie ein delikates Unterfangen: Einerseits ist eine verständlich gehaltene und bürgernahe Verfassung eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrnehmung der Volksrechte; andererseits widersetzt sich der in den einzelnen Verfassungsbestimmungen manifeste Volkswille, wie er aus den jeweiligen Volksabstimmungen hervorgegangen ist, von seiner Natur her jeder formalen Revisionsbemühung.

1. Wiegen die mit einer formalen Totalrevision der Verfassung erzielten gesetzestechnischen Verbesserungen die immanenten Gefahren auf, welche die Umordnung und Neuformulierung des bestehenden positiven Verfassungsrechts in sich birgt?

Gegen die Bemühungen um eine formale Totalrevision der geltenden Verfassung wurde von verschiedenen Seiten eingewendet, Verfassungsreformen seien nur in Umbruchsituationen sinnvoll, wenn neue historische Rahmenbedingungen und eine gemeinsam gewollte Neuorientierung eine neue Staatsverfassung notwendig machten.

Diese Situation sei heute, wo die Schweiz sich in einem Dilemma zwischen Isolation und Integration befinde, nicht gegeben. Ja, es scheine angesichts der absoluten Notwendigkeit, zu einer gemeinsamen Neuorientierung zu finden, geradezu absurd, sich mit Formalem zu beschäftigen.

2. Welche Vor- und Nachteile liegen in der expliziten Nennung des bisher ungeschriebenen Verfassungsrechts?

Mit der Aufnahme des ungeschriebenen Verfassungsrechts in die Verfassung erhalten die Grundrechte und staatsleitenden Prinzipien einen positivrechtlichen Normgehalt und stärken das Rechtsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Mit ihrer Überführung in positives Verfassungsrecht gelangen die bisher als unantastbar geltenden Grundmaximen in den Zugriff der Volksrechte und stehen damit zur Debatte wie alle anderen Verfassungsbestimmungen auch.

3. Mit der Nachführung soll der Wortlaut der Verfassung dem heutigen Sprachgebrauch angepasst werden, ohne dass dabei der Inhalt geändert wird. Ist diese Prämisse theoretisch haltbar; wird sie im VE mehr oder weniger verwirklicht?

Die Probleme beginnen bereits mit der Präambel; der VE vereinfacht den altertümlichen Wortlaut von 1848/74 radikal und verzichtet insbesondere auf die Nennung der verfassungsstiftenden Motive. Auch der Bestandesartikel (Art. 1 VE / Art. 1 BV) wurde sprachlich modernisiert und zählt nurmehr die 23 Kantone auf, ohne deren Wesen näher zu bestimmen. Im Artikel über die Souveränität der Kantone (Art. 3 VE/Art. 3 BV) hingegen wurde der Wortlaut nicht dem modernen Sprachgebrauch angepasst.

An anderen Stellen des VE finden sich ähnliche Eingriffe, die für die einen die Verfassungswirklichkeit einfach nur zeitgemässer wiedergeben, für die anderen aber gerade durch den Bruch mit dem Verfassungswortlaut auch

einen Schnitt in der Verfassungstradition bedeuten und die Bürgerinnen und Bürger zu Um- und Neuinterpretationen des Verfassungsinhaltes nötigen.

4. Welche Auswirkungen hätte das Inkrafttreten der formellen Nachführung nach dem VE-Entwurf in einzelnen Bereichen?

Mutig ist insbesondere die Neuformulierung der Staatsziele, wie sie der VE im Zweckartikel vornimmt (Art. 2 BV/Art. 2 VE). Haben solche Neuformulierung weitreichende Konsequenzen und lassen sich daraus ein neues Staatsverständnis und neue Staatsaufgaben ableiten?

5. Mit den Bemühungen um verbesserte Lesbarkeit haben manche Bestimmungen einen neuen Platz in der Verfassung erhalten? Ergeben sich aus der Systematisierung neue Interpretationsmöglichkeiten und Gewichtungen?

Als Beispiel sei hier das Sprachenrecht erwähnt: Die eidgenössischen Räte haben sich eine ganze Legislatur hindurch mit der Revision des Sprachenartikels (Art. 116 BV) beschäftigt und schliesslich nur zu einem Minimalkonsens gefunden. Im VE werden nun die Bestimmungen zum Sprachenrecht auseinandergenommen (Art. 5, 14, 25 Abs. 2, 73, 124). Ähnliches lässt sich auch in anderen Bereichen beobachten.

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens 15. Januar 1996 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Gurtengasse 4, 3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1996/1 unserer Zeitschrift abdrucken.

Verfassungsentwurf und Erläuterungen erhalten Sie in allen drei Amtssprachen kostenlos bei der EDMZ, 3000 Bern oder über Fax unter folgender Bestellnummer:

Verfassungsentwurf (92 S.):	407.801 d/f/i
Reform der Bundesverfassung (310 S.):	407.802 d/f/i