

Sondernummer „Schweiz im Gespräch“ Januar 1998

Gesprächsbeitrag zur Reform der Bundesverfassung

Index

Reform der Bundesverfassung

1. Einige grundlegende Fragen und Gestaltungsgesichtspunkte

- 1.1 Verfassungsreform – nur eine Jubiläumsangelegenheit?
- 1.2 Der gesellschaftlich mündig gewordene Mensch - Ausgangspunkt einer neuen Entwicklung?
- 1.3 Wie die gelebte Verfassungswirklichkeit zeitgemäss nachführen?

2. Ringen um ein wirklichkeitsgemässes Verfassungs- und Nachführungsverständnis

- 2.1 Kritik der Kantone am bundesrätlichen Verfassungsentwurf 95
- 2.2 Föderalismus auf dem Prüfstand
- 2.3 Einheit und Vielfalt – ein Gegensatz?
- 2.4 Zur Diagnose und Therapie des »malaise suisse«

3. Die Grundrechte –zeitgemässes Fundament unseres Staates

- 3.1 Fragen zum Schweizer Grundrechtsverständnis
- 3.2 Die rechtliche Verselbständigung des mündigen Menschen als Entwicklungsnotwendigkeit
- 3.3 Das Erringen der Menschenwürde

Reform der Bundesverfassung

1.

Einige grundlegende Fragen und Gestaltungsgesichtspunkte

1.1.

Verfassungsreform - nur eine Jubiläumsangelegenheit?

Die Welt von 1998 ist nicht mehr die von 1499, 1798 oder 1848, um einige historische Daten zu erwähnen, deren Jubiläen nächstens anstehen, von denen wir aber nicht recht wissen, ob bzw. wie wir sie begehen sollen. Die inneren und äusseren Bedingungen, unter denen die Schweiz entstand, und auf denen sie bisher beruhte, sind weitgehend Geschichte geworden. Der gemeinsame Boden der Vergangenheit ist heute bis in Grundpositionen unseres Zusammenlebens erschüttert und brüchig geworden. Die schwindende Konsensfähigkeit und die vielen angefangenen Reformen sind Ausdruck dieser inneren Zerrissenheit. Auch der Schweizer Föderalismus muss sich weiterentwickeln, wenn er seine gestaltende Kraft in Zukunft nicht verlieren will. In seiner historisch gewachsenen Form ist er auch für andere Länder nicht mehr richtungsweisend, wie der bereits im Ansatz gescheiterte Versuch zeigt, ihn für die Lösung des Afghanistan- und Jugoslawienkonfliktes fruchtbar zu machen. Andererseits sieht die Schweiz sich heute mit Problemen und Mängeln ihrer Grundordnung konfrontiert, die nicht nach Fortschreibung, sondern nach neuen Antworten rufen. Max Imboden fasste ihre Lage bereits 1964 in die Worte: »Die Demokratie ist ihrem Wesen nach die bewusste Staatsform. Man wird schwerlich sagen können, der Schweizer habe dieses Wissen nicht gepflegt. Er hat das Überkommene weitergeführt, und er hat jeder Generation die geschichtlich gewachsene Idee seines Staates neu vermittelt. Aber in der Treue und Anhänglichkeit zur erworbenen Form ging die Bezugnahme auf die sich wandelnde Wirklichkeit verloren... Dieses Verharren bei dem, was unter ganz anderen soziologischen Gegebenheiten im vergangenen Jahrhundert Verfassungsrecht wurde, hat unsere Haltung zur Umwelt und zu uns selbst von Grund auf geändert. Im 19. Jahrhundert waren wir eine revolutionäre Nation. Heute sind wir eine der konservativsten der Welt. Wir haben allen Grund, unsere Ordnung und unsere Institutionen kritisch zu überprüfen.«

Die Totalrevision unserer Bundesverfassung aus Anlass ihres 150jährigen Bestehens gibt die »einmalige« Gelegenheit, die überkommenen, sozialen Formen nicht nur auf ihre bisherige Bewährung, sondern auch auf ihre Zukunftsfähigkeit zu überprüfen; denn die heute gültige Form darf nicht zur Verhinderung der Entwicklung von morgen werden, sonst wird das Erbe der Vergangenheit aller Befestigungen zum Trotz sich bald auch äusserlich verlieren. Denn eines scheint gewiss: Auch die Schweiz kann ihre Vergangenheit nicht unverwandelt in die Zukunft tragen; sie braucht eine substantielle Erneuerung. Ein blosses inhaltliches Fortschreiben der Vergangenheit trägt ebenso wenig wie eine Zukunft, die nicht auf der bisherigen Entwicklung aufbaut.

Durch die auch von Politikern gezielt in Gang gesetzte Globalisierung der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Verhältnisse beginnen die Nationalstaaten sich nach zwei Richtungen aufzulösen:

1. *Nach aussen ins Internationale*: Der Verlust nationaler Gestaltungssouveränität führt zu grösseren Organisationsformen und zum schrittweisen Aufbau supranationaler Exekutivorgane, um den ausser Kontrolle geratenen Prozess wieder einzufangen.

2. *Nach innen durch Abschiebung von immer mehr Sozialaufgaben ins Private*: Dadurch sollen die öffentlichen Haushalte entlastet und die Wirtschaft mit Rücksicht auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit von ihrer Sozialverpflichtung entbunden werden. Da der Abbau des Sozialstaates nicht nur die Form betrifft – sonst müssten Selbstverwaltungsorgane an die Stelle der staatlichen Verwaltung treten – sondern die Substanz, sind zunehmende Entsolidarisierung und Ausgrenzung Bedürftiger die Folge, was einem Rückfall in Egoismen und Nationalismen natürlich Vorschub leistet.

Wir stehen heute auch in der Schweiz vor der Frage: Wie stellen wir uns zur schleichenden Erosion unserer rechtlichen Grundordnung und wie zur Ohnmacht und Erpressbarkeit nicht nur einzelner Menschen, sondern ganzer Staaten durch die entfesselten Marktkräfte.

Unser historischer Erfahrungsschatz im Umgang mit Minderheiten und Zusammenarbeitsfragen enthält hierfür keine ausreichenden Antworten. Wir stehen deshalb vor der Wahl: Entweder der informellen Totalrevision unserer Verfassung im Gefolge der Globalisierung tatenlos zuzusehen und ihr weiter hinterherzulaufen, um sie irgendwann »autonom« nachzuvollziehen; oder aber unsere Vergangenheit nicht als Vorlage, sondern als Potential für eine schöpferische Antwort auf die heute überall auf der Welt brennenden Gestaltungsfragen einer pluralistischen Gesellschaft zu nutzen. Dann bleibt die Verfassungsreform vielleicht nicht nur eine Schweizer Jubiläumsangelegenheit: Dann kann sie auch ein aus unserer besonderen Verantwortung gegenüber Europa geleisteter, selbständiger Beitrag zu einer friedlichen Entwicklung der Menschheit werden.

1.2.

Der gesellschaftlich mündig gewordene Mensch - Ausgangspunkt einer neuen Entwicklung?

Grundlegende Reformen sind infolge des verbreiteten Besitzstanddenkens und schwindender Konsensbereitschaft heute nur noch sehr schwer zu bewerkstelligen. Dies gerade auch dann, wenn sie die auseinander strebenden, gesellschaftlichen Kräfte durch Ausrichtung auf ein vorgegebenes, inhaltlich einheitliches Ziel bündeln wollen, um so den brüchig gewordenen, sozialen Zusammenhalt zu kitten und den Staat wieder handlungsfähig zu machen. Wenn derartige Reformen nicht, wie der auch im Ausland viel beachtete Verfassungsentwurf Furgler (1977), bereits im Vorfeld scheitern, so enden sie häufig »pragmatisch« im kleinsten, gemeinsamen Nenner, vermögen später aber kaum je die erhoffte erneuernde Kraft zu erzeugen.

An dieser Erfahrungstatsache wird auch der vorliegende Verfassungsentwurf Koller nicht vorbeikommen. Dieser strebt aus Angst vor einem erneuten Scheitern und mangels einer die Öffentlichkeit bewegenden, zündenden Idee bzw. politischen Grundwelle — dazu wäre eine vorgängige, öffentliche Debatte über die Grundlagen unseres künftigen Zusammenlebens hilfreich gewesen, wie sie «Schweiz im Gespräch» 1993 mit einer Petition an die Bundesversammlung angeregt hat — keine substantielle Erneuerung unserer rechtlichen Grundordnung an; sein Ziel besteht hauptsächlich in einer Nachführung der gelebten Verfassungswirklichkeit. Tiefgreifende Renovationsarbeiten am gemeinsamen Haus werden mit Ausnahme der Justiz- und Volksrechte auf später vertagt. Mit diesem scheinbar so realistischen Vorgehen wird im Wesentlichen aber auch alles dasjenige festgeschrieben, was uns gerade in die Schwierigkeiten geführt hat, die heute alle beklagen.

Die alte Gemeinsamkeit beruhte auf einer in Grundsatzfragen noch viel stärker einheitlichen Anschauungs-, Empfindungs- und Verhaltensweise: Diese konnte langezeit in Satzungen gefasst, allgemeinverbindlich erklärt und gegen Abweichungen gesichert werden, ohne dass der Einzelne diese einheitliche Normierung als Übergriff in sein Menschsein zurückwies. So richtete sich z.B. die Religionszugehörigkeit des Einzelnen bis zum 30-jährigen Krieg aus Gründen der Einheit und Homogenität der Gesellschaft nach dem Grundsatz: Wer regiert, bestimmt die Konfession. Die Einsicht, dass der Staat die Existenz und freie Ausübung verschiedener Bekenntnisse auf seinem Territorium dulden und die Wahl der Religionszugehörigkeit dem mündig gewordenen Menschen selbst überlassen muss, wenn er den inneren Frieden nicht gefährden will, ist dagegen erst die Frucht langer und blutiger Auseinandersetzungen. Inzwischen ist der Einzelne dem Volkshaften und der gesellschaftlichen Vormundschaft in diesem Sinne entwachsen; die Auffassungen selbst in Grundsatzfragen (z.B. der Medizin, Landwirtschaft, Gentechnik etc.) sind individuell und pluralistisch geworden; deshalb ist ein nationaler Zusammenhalt auf die alte Art nicht mehr inhaltlich herstellbar. Werthaltungen und Lebenseinstellungen können heute nicht mehr hoheitlich verfügt und für alle einheitlich verbindlich geregelt werden, ohne dass dadurch die Grundhaltung vieler Menschen betroffen und infrage gestellt wird. Da es jedem mündigen Menschen widerstrebt, gegen seine Überzeugungen handeln zu müssen, finden solche Regelungen immer weniger Zustimmung und Nachachtung. Die alte Gemeinsamkeit lässt sich heute ebenso wenig wieder heraufbeschwören oder auf Dauer erzwingen, wie Erwachsene gegen ihren Willen zur Rückkehr in ihr Elternhaus zu bewegen sind.

Der Staat hat angesichts dieser veränderten Situation im Grunde genommen nur die Wahl: Den nunmehr auch gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen mit Macht zu unterdrücken und damit nicht nur seine eigenen Grundlagen, sondern die treibende Kraft der Entwicklung zu zerstören bzw. ausserkraft zu setzen, oder aber: In der Mündigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger nicht bloss das Ende der alten Gemeinsamkeit zu sehen und zu beklagen, sondern die Mündigkeit aktiv zum Ausgangspunkt einer neuen Gemeinschaftsentwicklung zu machen. Mit anderen Worten: Die Mündigkeit als offenen, inhaltlich nicht festlegbaren Prozess zu begreifen und nach rechtlichen Formen und Wegen zu suchen, wie diese auch tatsächlich gelebt werden kann. Ob die laufende Verfassungsreform die ihr zgedachte Orientierungs- und Integrationsfunktion erfüllen und den politischen Grundkonsens tatsächlich erneuern kann, dürfte wesentlich davon abhängen, wie sie sich zu dieser zentralen Gestaltungsfrage einer pluralistischen Gesellschaft stellt.

Ich und Gesellschaft bilden in Wirklichkeit keinen Gegensatz, der nur durch Vernichtung des einen zugunsten des anderen Teils lösbar wäre; wir versuchen sie vielmehr als eine wechselseitig sich bedingende Polarität zu denken und nach den Voraussetzungen zu fragen, welche das Recht herstellen muss, damit der mündige Mensch sich in der Gemeinschaft frei formen und diese substantiell erneuern kann. Mit anderen Worten: Wie die Individualität aus der errungenen Freiheit heraus Gemeinschaft zur Freiheit dazu entwickeln kann. Unser Hauptaugenmerk gilt deshalb der Nachführung der Grundrechte und Sozialziele sowie ihrer Verwirklichung vor allem durch Verankerung der Subsidiarität als eines auch für das Verhältnis zwischen Staat und mündigem Bürger massgebenden Ordnungs- und Aufgabenteilungsprinzips. Eine wirklichkeitsgemässe mise à jour unserer Verfassung darf sich nicht auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Institutionen beschränken. Sie muss vermehrt auch Gestaltungs- und Entwicklungsräume für Menschen schaffen, die im Dienste der Allgemeinheit öffentliche Aufgaben initiativ und selbstverantwortlich wahrnehmen wollen. Ohne diese innere Öffnung und Durchlässigkeit der Gemeinschaft für Initiative und Verantwortung einzelner Menschen werden sich auch der Staat und das Recht nicht lebensgemäss von Grund auf erneuern können. Eine Zukunft, die aber nicht von mündigen Menschen selber ausgeht und von ihnen getragen wird, ist keine lebendige Wirklichkeit, sondern eine substanzlose Abstraktion.

1.3.

Wie die gelebte Verfassungswirklichkeit zeitgemäss nachführen?

Die Verfassung ist als kompetenzbegründende und -begrenzende Grundordnung unseres föderalistisch, demokratisch, gewaltenteilig und auf den Grundrechten aufgebauten Staatswesens der Gesetzgebung vor- und übergeordnet. Funktion und zeitliche Dimension der Verfassungsgebung sind weit- und tiefgreifender als die der Gesetzgebung. Dieser qualitative Unterschied ist vor allem dann zu beachten, wenn anstelle eines Verfassungsrates das Parlament selber die Verfassung revidiert, dessen Gesetze sich gerade an der Verfassung messen sollen. Die »gelebte Verfassungswirklichkeit« ist in ihrer Gesamtheit, Vielfalt und Entwicklungstendenz zu beachten, soll die neue Verfassung ein friedliches Zusammenleben mündiger Menschen in einer pluralistischen Gesellschaft ermöglichen. In dieser Aufgabenstellung liegen bereits die Anhaltspunkte für eine wirklichkeitsgemässe Verfassungsreform. Sich vorweg einige dieser Kriterien bewusst zu machen, mag der Klärung und der Verständigung über die gemeinsam zu leistende Arbeit dienen:

Die Verfassung ist der gemeinsame Rechtsboden aller in der Schweiz lebenden Menschen. Sie darf nicht nur der momentanen Mehrheit, sondern muss jedem Menschen als Lebens- und Entwicklungsgrundlage dienen; ebenso kommenden Generationen. Die Verfassung muss deshalb eine Vielfalt an Lebensgestaltungen ermöglichen; ohne diese Offenheit kann sie ihre integrierende und erneuernde Funktion nicht erfüllen und Mensch und Gesellschaft nicht die notwendige, freiheitliche Lebensluft vermitteln. Aber erst eine konsequente Grundrechtsverwirklichung schafft den notwendigen Rechtsboden, welcher eine lebensgemässe Einheit, Differenzierung und Erneuerung gleichermaßen ermöglicht und deshalb das zeitgemässe Fundament unseres Gemeinwesens darstellt.

Mehrheiten kommen und gehen und mit ihnen Gesetze. Gesetze schreiben aktuelle, politische Verhältnisse gemäss dem Willen der Mehrheit fest. Die Zulässigkeit deren Wandels zu garantieren, ist dagegen gerade Aufgabe der Verfassung; dadurch dient sie dem Leben, das in steter Entwicklung verläuft. Dieses bleibt nur gesund, wenn es die gestern gültige Form verwandeln kann, sobald sie zur Behinderung der Entwicklung von morgen zu werden droht. Wer diesen Unterschied in der Funktion und zeitlichen Perspektive von Verfassungs- und Gesetzgebung ignoriert und derzeitige, politische Verhältnisse, wie sie heute beispielsweise in der Kartell- oder Schulgesetzgebung zum Ausdruck kommen, auch auf Verfassungs- oder gar auf Grundrechtsstufe festschreiben möchte, statt ihre Veränderbarkeit zu garantieren, betreibt kurzfristig politischen Missbrauch mit der Verfassung. Eine Verfassung hat vor allem durch Anerkennung und Verwirklichung der Grundrechte, dem ruhenden und zugleich bewegenden, überzeitlichen Pol, dafür zu sorgen, dass Zukunft durch den einzelnen für alle Menschen Gegenwart und Wirklichkeit werden kann. Versucht sie dagegen, Zukunft im fundamentalistischen Rückgriff bloss als fortgeschriebene Vergangenheit auszumalen oder im utopischen Vorgriff inhaltlich festzulegen und kollektiv verbindlich zu machen, dient sie in Wahrheit weder dem Menschen noch der Allgemeinheit.

Neuerungen kommen nicht als Mehrheiten zur Welt, sondern durch einzelne initiative Menschen. Sind sie erst einmal da, stehen sie aber prinzipiell allen zur Verfügung. Offenheit und Toleranz nur gegenüber dem Gewordenen und allgemein Bewährten genügen alleine nicht; sie müssen auch gegenüber dem Werdenden und durch Individualitäten sich Erneuernden gelten; sonst gibt es weder für den Menschen noch für die Gesellschaft eine Entwicklung und Zukunft. Mit anderen Worten: Wir müssen die horizontale Dimension des Pluralismus, die sich in der friedlichen Koexistenz unterschiedlicher Lebensauffassungen erschöpft, aber noch nicht unbedingt Erneuerung bedeutet, gezielt um die vertikale Dimension erweitern. Wer initiative Menschen, die aus eigener Verantwortung dem Leben gegenüber Neues wollen, als nicht zur »gelebten Schweiz« gehörend ausgrenzt, malt von der Schweiz ein Bild, das einem Käse mit lauter Löchern gleicht. Er vergisst dabei nur, dass die Löcher auch zum Käse gehören und dass es eines Fermentes bedarf, damit aus Milch überhaupt Käse entsteht.

Der Glaube an die normative Kraft des Faktischen zeugt heute nicht mehr ohne weiteres von einer realistischen, gesunden und pragmatischen Lebenshaltung. Denn anders als vielleicht noch in der Natur entstehen gesunde Verhältnisse im Sozialen heute keineswegs von alleine. Es ist deshalb gefährlich, wenn das Recht dem Leben wie bis anhin hinterher hinkt und die von diesem geschaffenen Tatsachen im Vertrauen auf ihre innere Wahrheit und Gültigkeit bloss in eine zeitgemässe Form und Sprache kleidet. Diese naive und passive Haltung muss einer gesteigerten Verantwortung Platz machen: Wenn nicht das Diktat des Stärkeren gelten und das Leben (auch das Rechts-leben) vollends degenerieren soll, muss der Mensch eingreifen und dem Leben bewusst die entsprechenden, rechtlichen Pflege- und Entwicklungsbedingungen schaffen. Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung und Revitalisierung versuchen dagegen, den »Teufel mit dem Belzebub« auszutreiben: Statt die einheitliche Normierungstendenz und die normative Kraft des Faktischen gleichermassen rechtlich zu überwinden, wird die eine nur gegen die andere eingetauscht.

Die Beschränkung der Totalrevision auf eine blosse Nachführung hat den Blick hauptsächlich auf die Erhaltung und Sicherung des Erbes der Vergangenheit gelenkt. Die aktive Zukunftsgestaltung wurde dagegen auf später vertagt d.h. bewusst oder unbewusst der durch die Globalisierung in Gang gesetzten, informellen Verfassungsreform überlassen. Durch die unterschiedliche Blickrichtung, Geschwindigkeit und Tragweite dieser beiden Reformprozesse könnte bald einmal eine gefährliche Schieflage entstehen. Auch für die geplante Totalrevision der Bundesverfassung gilt der Satz: Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.

Das Leben kann man nur unter ganzheitlichen Gesichtspunkten verstehen und gestalten. Interessenspolitik, welche lediglich dem stärksten Interesse zum Durchbruch verhilft, ist dazu prinzipiell nicht in der Lage. Sie verwischt nur den Unterschied zwischen Recht und Macht bis zur Unkenntlichkeit. Selbst die Addition aller Einzelinteressen ergibt bloss eine Summe, aber noch kein Ganzes. Parlamentarier sind jedoch für das Ganze gewählt und nicht zur Verfolgung irgendwelcher wirtschaftlicher oder parteipolitischer Partikularinteressen. Dies gilt es bei der Verfassungsgebung besonders zu beachten.

2

Ringens um ein wirklichkeitsgemäßes Verfassungs- und Nachführungsverständnis

Nachfolgende Ausführungen schildern das Ringen zwischen Bundesrat und Kantonen um ein wirklichkeitsgemäßes Staats- und Nachführungsverständnis. Die dabei zutage tretenden, gegensätzlichen Reformansätze offenbaren unterschiedliche Gestaltungsintentionen. Beide Seiten versuchen den Föderalismus jeweils auf ihre Art zwischen Vergangenheit und Zukunft, substantieller Reform und Nachführung neu zu positionieren. In diesem Spannungsfeld bewegen sich auch die Antworten auf andere brennende Gestaltungsfragen einer pluralistischen Gesellschaft. Dabei wird die ganze Tragik eines Verfassungsverständnisses deutlich, das den in der gelebten Verfassungswirklichkeit selber gelegenen, archimedischen Punkt nicht recht zu erfassen und umzusetzen vermag: Die Grundrechte des gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen; sie allein vermögen die verschiedenen Gestaltungsprinzipien und -kräfte wirklich in sich zu vereinigen und schöpferisch zu überhöhen und dadurch das Leben auf zeitgemässe Art zu tragen, zu ordnen und zu erneuern. Wer sich nur für die Ausführung dieses bereits mehrmals aufgeklungenen Grundmotivs interessiert, mag hinten unter Punkt 3 mit seiner Lektüre fortfahren.

2.1.

Kritik der Kantone am bundesrätlichen Verfassungsentwurf 95

Der Verfassungsentwurf 95 stiess bei den Kantonen nicht nur deshalb auf heftige Kritik, weil er ohne ihr Dazutun zustande gekommen war. In ihren Augen stellte er auch inhaltlich keine getreue Nachführung der geltenden, bundesstaatlichen Ordnung dar. Die Kantone erblickten im Entwurf im Gegenteil eine geradezu umstürzlerische Neugestaltung des gemeinsamen Hauses und den Keim für eine Entwicklung, die letztlich darauf hinaus läuft, sie ihrer eigenstaatlichen Souveränität und Mitverantwortung am Ganzen der Eidgenossenschaft zu berauben und auf dezentrale Einheiten und Erfüllungsgehilfen des Bundes zurückzustufen. Im bundesrätlichen Reformansatz erkannten sie das Bestreben, einen starken, handlungsfähigen Zentralstaat zu schaffen; dieser sollte nach innen wieder für ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität sorgen und nach aussen als alleiniger Träger staatlicher Gewalt gültig mit einer Stimme im Konzert der Mächte sprechen. Kurz: Die Kantone sahen im Entwurf 95 eine tiefgreifende Föderalismusreform, die aus dem Sonderfall Schweiz einen normalen Staat wie alle andern machen will.

Demgegenüber forderten sie in ihrer gemeinsamen Kernvernehmlassung und Aussprache mit dem Bundesrat mit Nachdruck die Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe; diese sollte die Totalrevision wieder auf das richtige Gleis zurückbringen: Die Eidgenossenschaft, so die Kantone sinngemäss, sei kein hierarchisch von oben nach unten gebauter Staat; sie setze sich vielmehr aus den sie konstituierenden, mit ursprünglicher Souveränität ausgestatteten Kantonen zusammen. Diese verfügten nicht nur über eine substantielle Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie; als unmittelbare Verantwortungsträger der Eidgenossenschaft hätten sie überdies bei der Willensbildung und -umsetzung auf Bundesebene mitzuwirken. Die Führungsrolle des Bundes bilde für die Eidgenossenschaft den Rahmen, innerhalb dessen Bund und Kantone und diese untereinander als gleichberechtigte Partner im Dienste der Bevölkerung zusammenwirkten. Die Einheit sei kein Korsett, in welches das Leben gezwungen werden müsste, um äusserlich Halt zu finden; sie müsse vielmehr in unserer auf Dialog und Konsens veranlagten Staatsform stets von neuem in gegenseitiger Absprache gesucht, erzeugt und innerlich getragen werden.

Der Bundesrat geriet aber nicht nur wegen seinem Staatsverständnis, sondern auch wegen seinem Nachführungsbegriff unter Beschuss. Die Nachführung habe sich an der »gelebten Verfassungswirklichkeit« zu orientieren, statt das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen nach dem überlebten Bild von Herrschaft und Unterordnung zu gestalten. Nachführung bedeute allerdings mehr als bloss gewachsene Strukturen neu aufgeputzt für die Zukunft zu konservieren; sie müsse die bundesstaatliche Ordnung – ausgehend von den der lebendigen Verfassungswirklichkeit innewohnenden, grösstenteils ungeschriebenen Prinzipien und Entwicklungstendenzen – substantiell erneuern und fortbilden, wenn sie diese lebendig erhalten und den nachfolgenden Generationen überliefern wolle. Ein blosses aggiornamento im Sinn einer gegenwarts- und bürgernah dargestellten Bestandesaufnahme greife da zu kurz. Ein solches sei auch aus prinzipiellen und verfahrensmässigen Gründen abzulehnen. Der Föderalismus sei nämlich kein Sachgebiet wie die Volksrechte oder die Justiz, welche sich als Bausteine einer Nachführung des geltenden Rechts anhängen lassen. Er sei vielmehr ein konstitutives Prinzip unseres Bundesstaates, wie Freiheit und Rechtsstaatlichkeit auch. Eine Reform, ohne Föderalismusfragen aus einer Gesamtschau heraus neu aufzurollen und zu beantworten, sei deshalb unmöglich. Grundlegende Neuerungen drängten sich hier aber auch deshalb bereits im Rahmen der Nachführung auf, weil hernach der Reformwille möglicherweise erlahme. Wahrscheinlicher als baldige Reformschritte sei, dass unter dem Druck wirtschaftlicher Globalisierung und fortschreitender Auskernung und Verschiebung staatlicher Souveränität auf die inter- und supranationale Ebene Weichenstellungen in eine Richtung erfolgten, die später kaum mehr rückgängig zu machen seien.

2.2.

Föderalismus auf dem Prüfstand

Aus Sorge um den Fortbestand ihrer Eigenstaatlichkeit und Souveränität, strebten die Kantone vor allem nach einer Stärkung und Vergrößerung ihres Handlungsspielraums. Subsidiarität und Partnerschaft dienten ihnen als Mittel um die vereinheitlichende Überformung ihrer Verschiedenheit und autonomen Lebensgestaltung durch einen Zentralstaat im Keim zu ersticken und ihren Einfluss gezielt bis in die Aussenpolitik des Bundes auszudehnen. Ihr Reformansatz gründete in der Überzeugung, die Eidgenossenschaft könne nur von ihren Wurzeln wieder gesunden, weshalb ihre Erneuerung mit einer Stärkung kantonaler Macht beginnen müsse.

Den Kantonen wurde vorgeworfen, ihnen schwebte wohl das alte Tagsatzungsmodell als europäisches Zukunftsmodell vor Augen; mit anderen Worten: Sie versuchten die Überbleibsel der vertraglichen Elemente des früheren Staatenbundes in der gegenwärtigen Bundesverfassung wiederzubeleben und auszubauen. Ihre Antwort auf die modernen Gestaltungsfragen einer pluralistischen Gesellschaft sei aber ebenso rückwärtsgerichtet, unkonstruktiv und bloss staatlich machtmässig gedacht, wie jene des von ihnen als Gestaltungsmumie kritisierten Zentralstaates.

Ob Fortschritt oder Rückschritt, es bleibt das Verdienst der Kantone, die Frage nach einer zeitgemässen d.h. zukunftsfähigen Staatsform mir grossem Ernst und Tiefgang aufgeworfen und in ihren Auswirkungen sichtbar gemacht zu haben. Ferner: Das »malaise suisse« näher bestimmt zu haben; nämlich als Zwiespalt zwischen der Notwendigkeit tiefgreifender Reformen bei gleichzeitiger Unsicherheit und Uneinigkeit über ihr wie und was. Bedenkenswert ist sodann ihr Hinweis: Ein Zentralstaat habe in der Schweiz nie wirklich Fuss gefasst, weil er dem Schweizer Rechts- und Staatsverständnis diametral zuwiderlaufe; mangels historischer Wurzeln bliebe er ein substanzloses Konstrukt, das in der Schweiz nicht anders als in Jugoslawien zu Verwerfungen führen müsste. Das intensive Ringen um eine zukunftsfähige Staatsform trug schliesslich auch in methodischer Hinsicht Früchte: Die Beschränkung der Totalrevision auf eine verbesserte, nur punktuell erweiterte Neuaufgabe des geltenden Verfassungsrechtes erwies sich für eine Neuaufbereitung und Sichtbarmachung der konstitutiven Prinzipien unseres Staates als zu eng und unbrauchbar. Eine Erweiterung des Nachführungsbegriffs und Neuausrichtung der Totalrevision auf die »gelebte Verfassungswirklichkeit« als einer nur im steten Wandel gesund sich erhaltenden Lebensordnung, waren die Folgen.

2.3.

Einheit und Vielfalt - ein Gegensatz?

Die fortschrittlichen Elemente im Reformansatz der Kantone voll zu würdigen, heisst nicht, blind für dessen Einseitigkeit und Mängel zu sein. Diese herauszuarbeiten und zu beheben, aber auch das Berechtigte der Gegenposition ins rechte Licht zu rücken, kann die laufende Verfassungsreform ihrem Ziel nur näher bringen. Die Kantone richteten ihren Scharfsinn nämlich einzig auf die Schwächen des VE 95; dagegen vermochten sie die eigene Position nicht ebenso kritisch zu reflektieren, geschweige denn einen tragfähigen Ansatz zu finden, der die gegenläufigen Gestaltungstendenzen der Vereinheitlichung und Differenzierung in sich vereinigt und damit deren lähmenden Antagonismus schöpferisch überwindet. Deshalb vermag auch der Reformansatz der Kantone letztlich keine konstruktive Antwort auf die brennenden Gestaltungsfragen einer pluralistischen Gesellschaft zu geben. Inwieweit die gelebte Verfassungswirklichkeit selektiv und verkürzt wahrgenommen und ihre bisherige Nachführung deshalb unvollständig und nachbesserungsbedürftig ist, mögen folgende Beispiele und weiterführender Hinweise zeigen:

Dass Freiheit und Rechtstaatlichkeit (die Sozialstaatlichkeit blieb seltsamerweise unerwähnt) nicht minder bedeutsame Leitsterne und strukturbestimmende Prinzipien unseres Bundesstaates sind wie der Föderalismus, war den Kantonen zwar bewusst. Doch fehlte ihnen der nötige Wille, die Konsequenzen aus dieser Einsicht zu ziehen und die Tragfähigkeit der anderen Grundpfeiler mit derselben Umsicht so zu verstärken und auszubauen, dass keine Schiefelage entsteht und Verfassung und Staat den Belastungen einer modernen Gesellschaft auch in Zukunft standhalten. Ihr Reformansatz blieb wegen ihrer Zukunftsangst zu stark auf den eigenen Machterhalt fixiert. Er fusste nicht auf einer in gegenseitiger Beleuchtung und Durchdringung der verschiedenen, konstitutiven Elemente gewonnenen Gesamtschau. Dementsprechend einseitig und verzerrt war ihr Bild von der gelebten Verfassungswirklichkeit, aber auch ihre Antwort auf die Frage nach einer zukunftsfähigen Staatsform.

Das »malaise suisse« vor allem im Bund und die Besserung nur in einer Machtverschiebung zugunsten der Kantone zu sehen, ist Ausdruck von Interessenpolitik, nicht aber eines wirklichkeitsgemässen Reformansatzes. Das malaise, das wahrhaft aus tieferen Untergründen heraus entstanden ist und in Symptomen wie schwindende Konsens- und Reformfähigkeit, zunehmendem Werteverfall und Vertrauensverlust der Bürger in Politik und Staat sich äussert, hat das Gemeinwesen als Ganzes erfasst. Die Kantone sind davon ebenso betroffen wie der Bund und bedürfen deshalb nicht minder einer Erneuerung von »unten«. Da ihrer Ansicht nach die Einheit nur aus der Vielfalt entstehen und von dort –als stets von neuem erzeugte Willensfrucht – ihr Leben beziehen kann, hätte ihr Ansatz sie –konsequent zu Ende gedacht – über sich und die Gemeinden hinaus zu den eigentlichen Trägern und Wurzeln unseres Gemeinwesens führen müssen: Den mündig gewordenen Menschen.

Das grosse Schreckgespenst sahen die Kantone in einem aufkommenden Zentralstaat nationaler und später möglicherweise auch supranationaler Prägung. Sie fürchteten, dessen vereinheitlichende Normierungstendenz werde ihre autonomen Lebens- und Gestaltungsräume – Ausdruck ihrer angestammten kulturellen Identität und Differenz – zertrümmern und zu einer abstrakten, homogenen Einheit zusammenschweissen. Ihr Abwehrkampf zeigt bei allem Verdienst auch ein tragisches Unvermögen, das berechnete Grundanliegen hinter jenem Einheitsstreben zu erkennen; anderenfalls hätten sie vielleicht auch die unzeitgemässe Vereinnahmung und Verformung jenes Strebens durch den staatlichen Machtimpuls klarer gesehen und die richtigen Konsequenzen daraus gezogen; d.h. ihm seinen für alles menschliche Zusammenleben tödlichen Stachel genommen. Stattdessen haben die Kantone die Gefahr nur soweit zurückgedrängt und neutralisiert, als sie selber davon berührt waren.

Die Frage nach einer Aufgaben- und Organisationsautonomie mündiger Bürger – immerhin die eigentlichen konstitutiven Elemente und unmittelbaren Verantwortungsträger unseres Staates sowie überhaupt letzter Grund und Zweck für dessen Existenz – tauchte bezeichnenderweise gar nicht erst auf. Die Kantone forderten vom Bundesrat nur ein verfassungsmässiges Bekenntnis zu ihrer eigenen Souveränität. Der mündige Mensch als real d.h. initiativ und eigenverantwortlich handelnde Grösse des öffentlichen Lebens war für sie kein Thema. Die Sichtbarmachung und Umsetzung der individuellen Grundrechte im Grundrechtskatalog, aber auch in allen anderen Teilen der Verfassung – eine aus der gesellschaftlichen Mündigkeit des Einzelnen notwendig sich ergebende Konsequenz – stand deshalb auch nicht auf ihrer Agenda.

Herrschaftsgewalt nur solange als obrigkeitstaatliche Bevormundung und nivellierende Homogenisierung zu bekämpfen, als der Bund sie beansprucht, sie dagegen bedenkenlos selber gegenüber mündigen Bürgerinnen und Bürgern zu praktizieren, wird heute zurecht als eine widersprüchliche und opportunistische Haltung empfunden. Mit anderen Worten: Subsidiarität und Partnerschaft dürfen nicht dort Halt machen, wo die Sonderinteressen von Bund, Kantonen oder Gemeinden bzw. ihrer Repräsentanten enden. Sie sind Organisationsprinzipien und Handlungsmaximen für das gesamte Staatswesen und müssen deshalb konsequenterweise auch im Verhältnis von öffentlicher Hand und mündigem Menschen, der untersten Ebene und eigentlichen Entwicklungssachse unseres Staatswesens, verwirklicht werden.

2.4.

Zur Diagnose und Therapie des »malaise suisse«

Mündigkeit, die nicht entsprechend gelebt werden kann, verkehrt sich in ihr Gegenteil und verursacht soziale Verwerfung grösseren Ausmasses. Die eigentliche Herausforderung an unsere Staatskunst liegt nicht in einer neuen Machtbalance zwischen Bund und Kantonen, sondern in einer Überbrückung der Kluft zwischen Individuum und Staat: diese ist tiefer und abgründiger als die Risse zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Gesucht wird nach wie vor eine gestaltende Kraft, die Gemeinsamkeit, aber auch Vielfalt und Erneuerung ermöglicht d.h. das Leben trägt und ordnet, ohne es inhaltlich völlig gleichzuschalten. Ein wirksames Prinzip, welches allen Menschen – ungeachtet ihrer unterschiedlichen, kulturellen, politischen und sozialen Zugehörigkeit und Ausrichtung – ein friedliches Zusammenleben aus eigenem Urteil und Willen ermöglicht. Ein zeitgemässes Fundament, das keine Anleihen bei ausserhalb des Menschen selbst gelegenen Mächten wie Blut und Boden oder den globalen Marktkräften macht, sondern ein Element ergreift und in Wirksamkeit setzt, das der gelebten Verfassungswirklichkeit selbst innewohnt und gleichzeitig den Gipfel der bisherigen Rechtsentwicklung darstellt: Die Grundrechte der gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen.

3.

Die Grundrechte - zeitgemässes Fundament unseres Staates

3.1

Fragen zum Schweizer Grundrechtsverständnis

Die Grundrechte sind der Stein, der durch die Entwicklung selbst dazu bestimmt ist, zum Grund- und Eckstein des neuen gemeinsamen Hauses zu werden. Nicht von ungefähr werden sie jetzt erstmals in einem übersichtlichen Katalog zusammengefasst und zum Zeichen, dass sie den Staat als Ganzes verpflichten, den Titeln über Bund, Kantone und Gemeinden sowie über Volk und Stände vorangestellt. Auch soll angesichts der mannigfaltigen Gefährdungen ihr Schutz selbst gegenüber Bundesgesetzen durch Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit im konkreten Anwendungsfall verstärkt werden. In einer Zeit des Umbruchs, aber auch zunehmender Erosion des Staates vor allem durch wirtschaftliche und parteipolitische Partikularinteressen, schafft die bewusste Hervorhebung der Grundrechte und die Sichtbarmachung ihrer überzeitlichen Dimension und umfassenden, rechtlichen Funktion ein heilsames Gegengewicht nicht nur für das Verhältnis von Individuum und Staat, sondern auch der Menschen untereinander. Die Grundrechte erfüllen die Ordnungs-, Organisations- und Machtkontrollfunktion der Verfassung in vorbildlicher Weise; ihre Orientierungs-, Integrations- und Brückenfunktion desgleichen. Dies prädestiniert sie geradezu zum zeitgemässen Fundament und vorrangigen, rechtlichen Strukturprinzip unseres Bundesstaates.

Die Grundrechte sind die Steigerung und höhere Einheit der anderen konstitutiven Prinzipien (Freiheit, Demokratie, Rechts-, Bundes- und Sozialstaatlichkeit). Sie ersetzen diese nicht; doch vermögen sie diese zeitgemäss zu erneuern, weil sie diese als aufgehobene Momente in neuer Form enthalten. Indem der Staat die Grundrechte anerkennt und in materieller, aber auch in organisationsrechtlicher Hinsicht verwirklicht, konstituiert er sich nicht nur als Rechtsstaat, sondern als Menschenrechtsstaat, der in einem höheren Masse der Gerechtigkeit zu dienen vermag.

Die Grundrechte wurden allerdings in der Schweiz bislang weniger wegen ihrer Bedeutung für die individuelle und soziale Entwicklung des Einzelnen geschätzt und gepflegt; im Brennpunkt stand ihre ordnungspolitische Funktion für ein funktionierendes, demokratisches Staatswesen. Diese betonte Ausrichtung und Anpassung der Grundrechte an unser politisches System zeigte sich auch im bislang fehlenden Grundrechtsschutz bei Verletzungen durch Bundesgesetze; oder der fehlenden Durchschlagskraft bei der Verwirklichung des Frauenstimmrechts. Zudem erhielten bei den Freiheitsrechten die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit ein besonderes Gewicht; die ihnen vorgelagerten Erziehungs-, Unterrichts- und Urteilsfreiheit hatten dagegen nicht denselben Stellenwert. Nicht so stark entwickelt wurde auch die ordnungspolitische Funktion der Grundrechte im Dienste der Grundrechtsträger selber. Beide Aspekte sind aber notwendige rechtliche Voraussetzungen, dass der Mensch sich überhaupt als Individuum bilden, fassen und initiativ in der Gesellschaft entfalten kann.

Als Hypothek erwies sich ferner der unheilvolle Gegensatz zwischen Freiheits- und Sozialrechten bzw. -zielen. Er ist eine Folge des Blockdenkens der Nachkriegsära und eines verkürzten Freiheits- und Sozialverständnisses. Dieser Gegensatz wurde künstlich auch in das Schweizer Grundrechtsverständnis hineingetragen. Dort führte er zu einer Überbetonung des gewiss gewichtigen Unterschiedes zwischen Freiheits- und Sozialrechten und zu einer Verwischung ihrer Gemeinsamkeiten und ihrer gegenseitigen Abhängigkeit: Die Ehe-, Vertrags- und Vereinigungsfreiheit sind z.B. die höchsten Sozialgestaltungsrechte; das Existenzminimum wird andererseits nicht von ungefähr als Bestandteil der persönlichen Freiheit garantiert. Die heute unverhohlen ausgesprochene Drohung, die Wirtschaft werde einen weiteren Ausbau der Sozialrechte und -ziele nicht hinnehmen, sondern als »Caus belli« betrachten, ist im Grunde eine Selbstdemaskierung: Sie deckt nicht etwa eine besondere Wirtschaftsfeindlichkeit des Staates auf. Vielmehr zeigt sie die erschreckende Sozial- und Freiheitsfeindlichkeit der reinen Wettbewerbswirtschaft. Diese möchte ihr Verständnis von Wirtschaft und Mensch (als blossen Kostenfaktor) durch einen Systementscheid auf Verfassungs- und Grundrechtsstufe rechtlich als das alleinültige Ordnungsmodell für alle verbindlich und möglichst unumkehrbar machen. Der Staat muss jedoch, wenn er sich als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat nicht selber aufgeben will, schon im Interesse einer wirklich offenen Gesellschaft solchen Bestrebungen Grenzen setzen. Er kann sich nicht als Steigbügelhalter von Machtinteressen betätigen. Die neue Verfassung darf kein »Ermächtigungsgesetz« für derartige Kräfte werden; sie muss ihnen vielmehr mutig im Namen der Menschenrechte und des sozialen Friedens entgegenreten und dadurch ihre Machtkontrollfunktion ausüben.

Die bevorstehende Reform ist eine Chance, unser Grundrechtsverständnis zu klären. Aber dies ist nur der Fall, wenn sie es von seinen »Geburtsfehlern« befreit und auf die Höhe der Zeit hebt. Falls im Parlament über die soziale Dimension der Grundrechte keine Einigkeit zustande kommt und die Meinungs- und Interessensgräben unüberbrückbar bleiben, sollte zumindest dem jetzigen Verfassungsentwurf (VE) eine Variante gegenübergestellt und beide zur Abstimmung gebracht werden.

Die gesellschaftliche Mündigkeit ist nicht nur Grundlage und treibende Kraft, sondern auch Frucht der bisherigen, demokratischen Entwicklung. Wir hoffen paradoxerweise, den brüchig gewordenen gesellschaftlichen Zusammenhalt zu kitten, indem wir die inzwischen eingetretene gesellschaftliche Mündigkeit unterbinden bzw. die Menschen zwingen, sie in den alten, vormundschaftlichen Verhältnissen auszuleben: Dies ist jedoch nicht möglich, ohne sie aufzugeben. Statt die Frucht zu pflücken und aus ihrem Samen neues Leben zu ziehen, lassen wir sie achtlos am Baume hängen und verderben, weil wir sie fälschlicherweise für die Ursache des gleichzeitig welkenden Baumes halten.

Die entscheidende Frage ist jedoch, wie wir konstruktiv mit der gesellschaftlichen Mündigkeit umgehen, und welchen Beitrag die Grundrechte dazu leisten können. Sicher müssen wir unsere Haltung zu ihr als einer nicht zu verleugnenden Tatsache grundsätzlich überdenken. Dann wird sich auch unser Verhalten ändern, sodass daraus allmählich auch neue Verhältnisse entstehen können. Wir blicken im Folgenden zuerst auf die zivilrechtliche Mündigkeit. Ausgehend von dieser allseits bekannten Lebens- und Rechtstatsache versuchen wir eine Verständnisbrücke zur gesellschaftlichen Mündigkeit und ihren rechtlichen Konsequenzen zu schlagen. Wir brauchen von beiden ein lebendiges Bild, wenn die Rede vom gesellschaftlich mündig gewordenen Menschen mehr als nur ein wohlfeiler Slogan ohne konkreten Inhalt sein soll.

3.2.

Die rechtliche Verselbständigung des mündigen Menschen als Entwicklungsnotwendigkeit

Die zivilrechtliche Mündigkeit tritt von Gesetzes wegen in einem bestimmten Alter – einige Länder haben dieses erst kürzlich wieder um gesenkt – für alle Menschen gleichermassen ein. Dazu bedarf es weder der Einwilligung der bisherigen Erziehungsverantwortlichen, noch eines tatsächlichen Nachweises ausgereifter Urteils- und Handlungsfähigkeit. Deren Fehlen oder sogar Missbrauch im Einzelfall haben allenfalls vormundschaftliche Massnahmen oder zivil- bzw. strafrechtliche Sanktionen zur Folge. Das ist jedoch für niemanden ein Grund – in Umkehrung der gesetzlichen Vermutung – alle erwachsenen Menschen bis zum Beweis des Gegenteils tatsächlich für unmündig zu erklären.

Gegenüber der gesellschaftlichen Mündigkeit sind derartige Einwände und Vorbehalte dagegen vor allem in Amtsstuben weit verbreitet. Sie beruhen einerseits auf der irrigen Annahme, dafür brauche es – trotz aller Grundrechtsgarantien – im Einzelfall stets einer speziellen Mündigkeitserklärung, die grundsätzlich im Ermessen des Staates bzw. seiner Vertreter liege. Andererseits unterstellen jene Einwände fälschlicherweise, für gesellschaftliche, d.h. öffentliche Aufgaben sei allein der Staat zuständig. Freiwillige Initiativen in diesem gesellschaftlichen Bereich unterständen deshalb entweder generell einer staatlichen Genehmigungspflicht. Oder sie seien überhaupt unzulässig, weil solche Aufgaben nur im staatlichen Auftrag, nicht aber durch Selbstbeauftragung wahrgenommen werden könnten. Dieser verbreitete Standpunkt ist jedoch Ausdruck einer typisch vormundschaftlichen Haltung bzw. eines nicht zu Ende gedachten Mündigkeitsbegriffes. Gegen das zugrunde liegende Misstrauen ist argumentativ kaum ein Kraut gewachsen, solange man nicht gewillt ist, unbefangen den Tatsachen ins Auge zu schauen und sich von ihnen belehren zu lassen.

Die zivilrechtliche Mündigkeit setzt weder den fertigen, noch den idealen Menschen voraus. Sie rechnet vielmehr mit dem entwicklungsfähigen Menschen, der ab einem gewissen Alter seine Menschwerdung selber aktiv betreiben kann. Mit anderen Worten: Mündigkeit muss der Mensch, wie das Gehen auch, ungeachtet aller Rückschläge zunächst üben und später ausüben. Sonst bildet sie sich nicht richtig aus bzw. wieder zurück. Das Recht schafft dem Unmündigen in seiner Familie einen geschützten Entwicklungs- und Übungsraum. Ist er jedoch sozial gehfähig geworden, erhebt es ihn – selbst gegen den Willen seiner Eltern – über den engen Kreis seiner blutmässigen Verwandtschaft und stellt ihn rechtlich ganz auf eigene Beine. Es grenzt ihn sozial nicht aus, sondern macht ihn – jeden-falls in der offenen Gesellschaft – zum Handlungsmittelpunkt einer selbst gewollten Wirklichkeit. Letztlich hängt es jedoch vom Willen des Einzelnen ab, ob er die rechtliche Möglichkeit seiner Mündigkeit nutzt und sich selbständig und -tätig aufrecht durchs soziale Leben bewegt oder lieber weiterhin in der alten Obhut und Fürsorge seiner Herkunftsfamilie sitzen bleibt.

Der rechtspolitische Wille, die notwendige rechtliche Verselbständigung des gesellschaftlich mündigen Menschen mit derselben Folgerichtigkeit zu betreiben und zu verwirklichen, weckt dagegen mehr Ängste und Bedenken als freudige Begeisterung. Ein Stolperstein auf dem Weg, auch diese rechtliche Emanzipation sachgemäss zu vollziehen, ist vor allem unser unzureichendes Freiheits- und Sozialverständnis. Wir meinen in der Praxis noch immer: Freiheit bedeute, seine Subjektivität der Welt und anderen Menschen überzustülpen, was wir in der Rolle des Betroffenen als wenig sozialverträglich empfinden. Dass wahre Freiheit ein Gewährwerden der Idee in der Wirklichkeit bedeutet und daher nicht nur wesensverträglich, sondern auch das notwendige, zeitgemässe Fundament einer neuen Gemeinschaftsbildung ist, sehen wir dagegen häufig zu wenig. Werfen wir nochmals einen kurzen Blick auf die Rechtsfolgen der zivilrechtlichen Mündigkeit: Anhand dieses Ariadnefadens können wir uns nämlich eine Vorstellung und ein Gefühl für die notwendigen rechts- und staatspolitischen Schritte erwerben, welche den Menschen rechtlich instandsetzen würden, auch seine gesellschaftliche Mündigkeit eigenverantwortlich zu leben.

Die zivilrechtliche Mündigkeit legitimiert den Einzelnen, sein Leben und seine sozialen Beziehungen zusammen mit selbstgewählten Partnern nach seinem eigenen Urteil und Schicksal autonom zu gestalten. Mündigkeit ist für das Recht demnach ein offener Prozess, welchen es zwar – wenn wir z.B. an die Vertrags- und Vereinigungsfreiheit denken – real ermöglicht und schützt, dessen inhaltliche Erfüllung es jedoch innert gewisser Grenzen dem rechtsgestaltenden Willen der beteiligten Menschen selber überlässt. Dafür verpflichtet es diese aber auch, für die Folgen ihres Tuns unter Umständen einzustehen. Mündigkeit ist im übrigen zwar das Ziel und Ende der elterlichen Gewalt, aber nicht der Untergang jeglicher rechtlichen Beziehung zur Herkunftsfamilie; diese besteht vielmehr in gewandelter Form fort.- Schauen wir nun auf die Menschenrechte als tragendes Fundament nicht nur des Staates, sondern der gesamten Rechtsordnung und fragen uns, wie sie den Prozess der gesellschaftlichen Mündigkeit schützen und fördern und vor allem, wie sie das Verhältnis zwischen Individuum und Staat zeitgemäss ordnen.

3.3

Das Erringen der Menschenwürde

Die Grundrechte werden vom Staat weder geschaffen noch verliehen. Hat er sie erst einmal anerkannt, ist er als Ganzer an sie gebunden. Er darf sie z.B. nur noch unter bestimmten Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismäßigkeit) einschränken. Ihre Aushöhlung oder Abschaffung selbst durch eine demokratische Mehrheit sind ihm dagegen verwehrt. Die geplante Verfassungsgerichtsbarkeit schafft hierfür eine wirksame Kontrolle.

Der Staat muss die Grundrechte aber nicht nur achten, er muss sie auch aktiv verwirklichen, d.h. schützen und fördern. Denn die Grundrechte verbürgen einerseits gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Individuums. Andererseits stellen sie objektive Prinzipien dar, welche in der gesamten Rechtsordnung zum Tragen kommen sollen. Dazu bedarf es geeigneter inhaltlicher Normierungen: z.B. auch einer Gesetzgebung(stechnik), welche unser Verhalten nicht vereinheitlicht, sondern nach unten Mindestanforderungen setzt, die nach oben aber jederzeit durch bessere Vertragsregelungen kraft eigener Initiative überboten werden können. Dazu bedarf es ferner eines entsprechenden Organisations- und Verfahrensrechtes, das Selbstverantwortung, Zusammenarbeit und Interessenausgleich durch mehr Selbstverwaltung fördert. Denn dadurch lassen sich kollidierende Grundrechtspositionen besser miteinander in Einklang bringen und wirksamer schützen. Wie die verschiedenen Regierungsprogramme, Gesetzesprojekte und Verwaltungsreformen zeigen, besteht für eine konsequente Grundrechtsverwirklichung bei den rechtsetzenden Organen weit weniger Bewusstsein, Wille und soziale Phantasie als bei den rechtsprechenden. Diese haben die Grundrechte in den letzten Jahren schöpferisch weiterentwickelt.

Mit der Grundrechtsverwirklichung schafft der Staat tatsächlich ein tragfähiges Fundament für ein friedliches Zusammenleben in einer pluralistischen Gesellschaft. Denn die Grundrechte gelten der Individualität im Menschen, nicht dem Bürger. Jede Individualität ist, wie schon der Name sagt, eine unteilbare Wesenheit, die weder aus der Gemeinschaft noch aus anderen Individualitäten herleitbar und deshalb auch nicht durch sie verfügbar ist. Demgegenüber ist der Bürger ein Funktions- und Systembegriff des Staates, der gerade nicht den individuellen Menschen beinhaltet. Die Grundrechte erheben die Individualität im Menschen aus jeglicher herkunftsbedingten Sonderung und Differenzierung und stellen sie der anderen Individualität als gleichberechtigt gegenüber. Zugleich verbinden sie diese – über alle Staatsgrenzen hinweg – mit der Menschheit als Ganzes. Ihre starke integrative und brückenbildende Kraft wirkt allerdings für machtpolitische Interessen anziehend. Ihre Normierungstendenz beschränkt sich zudem darauf, jede Individualität in die formal gleiche Grundrechtsposition zu bringen. Die Grundrechte schalten die Individualitäten nicht inhaltlich gleich; sie erzeugen weder den homogenen Menschen, noch ein Leben in uniformem Grau in Grau. Sie schaffen der Individualität vielmehr die notwendigen Entwicklungsbedingungen und öffnen ihr zudem die Türen zu den Gestaltungsräumen des sozialen Lebens.

Ob die Individualität diese auch tatsächlich betritt, um sie mit der differenzierten Farbigkeit ihres Wesen zu erfüllen und das gesellschaftliche Leben substantiell zu erneuern, überlässt das Recht ihrer Initiativkraft. Die Grundrechte legitimieren die Individualität zur autonomen Lebens- und Sozialgestaltung zusammen mit anderen frei gewählten Vertragspartnern. Sie verschaffen ihr allenfalls einen staats-, aber keinen rechtsfreien Raum. Sie geben dem Menschen auch keinen Freipass, die Grundrechte anderer Menschen zu verletzen und ausser Kraft zu setzen oder um die Allgemeinheit durch das Auslebendes eigenen Egoismus zu schädigen. Der Egoismus ist ein Fall in die Subjektivität; er offenbare nicht die Individualität, sondern allenfalls die verkehrte Sehnsucht nach ihr.

Indem die Individualität ihre grundrechtlich verbürgte Mündigkeit dazu gebraucht, um freiwillig gesellschaftliche Aufgaben in Selbstverantwortung und -verwaltung zu übernehmen und um sich tätig in ihren Dienst zu stellen, verwirklicht sie zugleich den eigentlichen Kern aller Grundrechte: Die Menschenwürde. Diese begründet nämlich nicht nur einen Anspruch gegenüber dem Staat und gegenüber anderen Menschen. Für den Grundrechtsträger selber wird sie zu einem Selbstanspruch: vor allem sich als Mensch richtig zu verstehen. Nur wenn unser Menschenverständnis selbst würdefähig ist, wird es auch unser mitmenschliches Verhalten sein können. Dann werden wir aus innerer Selbstverpflichtung heraus auch bestrebt sein, aus uns wirkliche Menschen zu machen und mitzuwirken an einer menschlichen Wirklichkeit; d.h. aber auch mutig einzutreten für das Recht.

Bringt andererseits der Staat die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zum Tragen und konstituiert und verfasst sich so, dass er der Menschenwürde und ihrer Verwirklichung durch die Grundrechtsträger selber am besten zu dienen vermag, so erfüllt er nicht nur einen Verfassungsauftrag, sondern überhaupt sein Ziel.

Wenn die Schweiz die Aufgabe, ein Menschenrechtsstaat zu werden, ergreift und selber tatsächlich realisiert, wird sie auch in der Welt die Idee der Menschenrechte glaubhaft und hilfreich vertreten können. Dann wird sie aber als wahre Willensnation nicht nur den Bund wirklich zeitgemäss erneuern, sondern darüber hinaus der gesamten Rechtsordnung ein tragfähiges Fundament geben. Mit einer Erneuerung der Rechtskultur werden Jugendkräfte auch ins Leben ziehen können.

Dr. Robert Zuegg
Alte Landstrasse 121
8802 Kilchberg

Bisherige und weitere Etappen

1987

Die Bundesversammlung beschliesst, die Totalrevision der Bundesverfassung und beauftragt den Bundesrat, das geltende Verfassungsrecht nachzuführen.

1994

National- und Ständerat unterstützen die Motion Meier, die eine neue Verfassung zum Jubiläumsjahr 1998 verlangt.

1994

Unter Leitung von Bundesrat Koller wird die Verfassungsreform wieder an die Hand genommen.

Juni 1995

Veröffentlichung des Verfassungsentwurfes 1995 und Beginn der erweiterten Vernehmlassung (Volksdiskussion)

Februar 1996

Abschluss der Volksdiskussion

Juni 1996

Auswertung der Volksdiskussion und Veröffentlichung des Ergebnisses

November 1996

Bundesrat verabschiedet die Botschaft (drei Bundesbeschlüsse) Reform Bundesverfassung geht an die Bundesversammlung

1997-1998

Beratung der Botschaft in parlamentarischen Kommissionen sowie im National- und Ständerat

1998

Entscheid der Bundesversammlung über die Reform der Bundesverfassung

1998/1999

Volksabstimmung(-en)