Zeitschrift: Studia philosophica : Schweizerische Zeitschrift für Philosophie = Revue suisse de philosophie = Rivista svizzera della filosofia = Swiss journal of philosophy

Herausgeber: Schweizerische Philosophische Gesellschaft

Band: 41 (1982)

Artikel: Auf der Suche nach der verlorenen Glaubwürdigkeit : Verfassungsrevision und Helvetisches Malaise

Autor: Hoby, Jean-Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-883191

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.12.2025

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

Studia Philosophica 41/1982

JEAN-PIERRE HOBY

Auf der Suche nach der verlorenen Glaubwürdigkeit: Verfassungsrevision und Helvetisches Malaise

I. *Ausgangspunkt*

Wenn heute in der Regel weniger als 40% der Stimmbürger an die Urne gehen; wenn ein Grossteil der Bevölkerung mit Politik nichts zu tun haben will; wenn das Bild des Staates oder der Parteien beim Bürger denkbar ungünstig ist; wenn das Gefühl verbreitet ist, die Entwicklung des Landes würde mehr durch mächtige Wirtschaftsverbände als durch gewählte Volksvertreter gesteuert, so kommt in diesen Erscheinungen jenes Malaise zum Ausdruck, das schon seit geraumer Zeit von Juristen und Sozialwissenschaftern diagnostiziert wird[1]. Es besteht in einer tiefgreifenden Kultur- und Ordnungskrise, in einer Verunsicherung, hervorgerufen durch den beschleunigten sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel. Die Fürsten und Vögte der letzten Jahrhunderte sind zwar verjagt, doch die eingehandelten Freiheiten sind aufs neue bedroht, nicht nur vom Staat, sondern auch von Organisationen, die sich zwischen Bürgern und Behörden breitmachen. Dem Schulbuchverständnis von Demokratie steht die Erfahrung entgegen, dass die überwiegende Mehrheit der Stimmbürger sagt, in der Politik könne man sich nicht zurechtfinden, weil das meiste hinter den Kulissen passiere[2]. Um das vitale Bedürfnis nach Strukturierung, nach Bewältigung des Lebensraumes, zu erfüllen, zieht sich der ein-

[1] Vgl. hierzu etwa: M. Imboden, Helvetisches Malaise, Zürich 1964; G. Kocher, Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Bern 1967; E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, Bern 1977; L. Neidhart/J.P. Hoby, Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz, EDMZ, Bern 1977.

[2] Vgl. die Zusammenstellung von Umfrageergebnissen, in: Der Spiegel, Nr. 27, 1977.

Korrespondenzadresse: Dr. Jean-Pierre Hoby, Feldeggstrasse 43, CH – 8008 Zürich

zelne notgedrungen in immer kleinere, privatere und darum überschaubarere Bereiche zurück: Die Kenntnis des gestrigen Fussballsieges wird wichtiger als das Wissen um die morgigen Abstimmungsvorlagen. Das Malaise lässt sich in einigen Stichworten thematisieren, etwa in Zweifeln an der Legitimität der Behörden, dann aber auch in einer skeptischen Haltung zur direkten Demokratie und der damit aufgeworfenen Frage der Regierbarkeit des Landes; ferner in der immer weiter absinkenden Stimm- und Wahlbeteiligung sowie etwa in dem in Mode kommenden Begriff der Staatsverdrossenheit.

1. Legitimitätskrise

Machtausübung bedarf der Rechtfertigung: Jede Herrschaft sucht den Glauben an ihre Legitimität zu erwecken und zu pflegen[3]. Im Staat wird die Macht durch eine besonders «rationale» Form der Herrschaft verwaltet, die sich in einer streng geregelten, hierarchischen Struktur, in einer Objektivierung oder Versachlichung der Beziehungen zwischen den Beamten und Angestellten sowie in relativ detaillierten Verfahrens- und Verhaltensvorschriften äussert. Sind deswegen die Entscheidungen der Verwaltung bereits auch legitim? Genügt das vorschriftsgemässe Zustandekommen einer Entscheidung auch für deren Anerkennung durch die Bürger? In jüngster Zeit ist die hier angetönte «Legitimation durch Verfahren»[4] verstärkt kritisiert worden[5]. Immer weniger reicht die blosse Rechtsförmigkeit eines Vorgangs als Legitimationsgrundlage aus, weil das jeweilige Verfahren selber Teil eines Herrschaftssystems ist, das seinerseits legitimiert sein muss[6]. Wessen bedarf es aber zu dieser Legitimität? Das mehr oder weniger gute Funktionieren des Gesamtsystems bürgt jedenfalls noch nicht für den Glauben an die Legitimität, weil damit noch wenig über den Preis ausgesagt ist, den der reibungslose Ablauf kostet (hier sei

[3] M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Köln 1956, S. 157.
[4] N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969.
[5] J. Habermas, Der systemtheoretische Begriff der Ideologie und Systemtheorie als neue Form der Ideologie. In: J. Habermas & N. Luhmann, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?, Frankfurt 1972.
[6] J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973.

etwa an die in den vergangenen Monaten ausgebrochenen Jugendunruhen erinnert). Eine tragfähigere Legitimationsgrundlage dürfte darin bestehen, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen mit ihren je besonderen Interessen im politischen Entscheidungsprozess auch angehört und dass allen die gleichen Chancen eingeräumt werden, ihre Anliegen auch durchzusetzen oder zumindest Kompromisse zu bewirken. Eine kritische Analyse des Gesetzgebungsverfahrens zeigt nun aber, dass die Interessen der referendumsfähigen Gruppen, also derjenigen, die den Legislativprozess erschweren oder gar verunmöglichen können, in weit stärkerem Masse berücksichtigt werden als die Interessen jener, die hierzu wegen fehlender materieller Ressourcen oder mangels Zugang zu den Medien nicht in der Lage sind[7]. Sofern nun offensichtlich wird, dass drängende Fragen nicht oder nicht in der von einer Vielzahl von Betroffenen gewünschten Weise gelöst werden, dass der Staat also in der ihm zugemuteten Aufgabenerfüllung versagt (Misserfolge etwa bei der Inflationsbekämpfung, beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit oder bei der Behebung der Wohnungsnot), wächst die Gefahr, dass die Legitimität der Behörden angezweifelt oder gar verneint wird und sich die unerfüllten Erwartungen in Aggressivität dem Staat gegenüber verkehren. Dieser hat dann – als Sündenbock – für alle Fehlentwicklungen der Gesellschaft geradezustehen.

2. Zweifel an der Regierbarkeit

Ökonomische, soziale, kulturelle und demographische Faktoren haben den Staat im Verlauf der letzten Jahrzehnte zur Übernahme von Aufgaben veranlasst, die vormals dem Familienverband oder der Privatinitiative anheimgestellt waren. Heute werden die Behörden denn auch an ihren Leistungen im Rahmen ihrer Sozial-, Bildungs-, Kultur-, Umwelt-, Energie-, Einkommens- oder Wirtschaftspolitik gemessen. Die Einsicht hat sich durchgesetzt, dass das komplexe soziale Zusammenleben lenkende, vorausschauende und auch korrigierende

[7] H. Huber, Die Anhörung der Kantone und Verbände im Gesetzgebungsverfahren, in ZBJV 1959, S. 249ff.

Eingriffe von Seiten der Obrigkeit erfordert. Nun macht aber das seit 1874 bestehende Referendum das Regieren in der Schweiz schwieriger als anderswo[8].

Da das letzte Wort dem Volk gebührt, steht jegliche politische Planung unter dem Vorbehalt einer Zustimmung durch den Souverän. Bleiben die von einer Massnahme profitierenden Kreise der Urne aber fern, so ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass Neuerungen blockiert werden, was den Staat an der Erfüllung der in ihn gesetzten Erwartungen hindert. Dies wiederum stört den Prozess der inneren Selbststeuerung der Gesellschaft und beeinträchtigt den Glauben an die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen in einer direkten Demokratie. Regierungsvorschläge etwa zur Finanz- oder Konjunkturpolitik beinhalten nämlich meist Dringlichkeiten, die raschmöglichst einer Lösung zugeführt werden sollten. Ein negativer Volksentscheid, der bei den gegenwärtigen Beteiligungsquoten von einer relativ geringen Minderheit herbeigeführt werden kann, führt dann zu einer Verschärfung der anstehenden Probleme.

3. Sinkende Stimm- und Wahlbeteiligung

Das Beteiligungsverhalten wird sowohl durch innere Antriebe (Wertvorstellungen, Interessen, Einstellungen) als auch durch Umwelteinflüsse bestimmt. Abstinenzmotive wie «Inkompetenz», «Ohnmacht» oder «Desinteresse» müssen also in ihrem Bezug zur Gesellschaft und zu den Besonderheiten des politischen Systems gesehen werden. So besteht denn ein deutlicher Zusammenhang zwischen Partizipation an Urnengängen und Einschätzung der Politik im weitesten Sinn. Höchst interessant sind hier neuere Erkenntnisse, wonach sich eine gegenläufige Relation zwischen Stimmbeteiligung und Teilnahme an nicht-institutionalisierten politischen Aktivitäten (Bürgerinitiativen, ad-hoc Gruppierungen) feststellen lässt[9]. Die verbreitete These eines heute existierenden allgemeinen politischen Desinteresses

[8] L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.

[9] H.P. Kriesi/R. Levy et al., Politische Aktivierung in der Schweiz 1945 – 1978, Diessenhofen 1981.

muss aufgrund dieser Resultate gründlich revidiert werden. Es scheint sich also zu bewahrheiten, dass sich die Bürger die von ihnen als geeignet erachteten Instrumente der politischen Willensbildung in vermehrtem Masse selber auswählen. Damit wird aber auch manifest, dass die Nichtteilnahme an Urnengängen Ausdruck der geringen Instrumentalität ist, die den Volksrechten heute beigemessen wird. Anlass zur Besorgnis löst sodann die Tatsache aus, dass sich die Nicht-Urnengänger keineswegs proportional in der Bevölkerung verteilen, sondern in sozial weniger gut gestellten Schichten eindeutig übervertreten sind. Anders ausgedrückt: Das subjektive Einflussvermögen wird gerade in der Mittel- und Unterschicht gering eingestuft. Dies ist – neben anderen Gründen – zweifellos auch auf den Umstand zurückzuführen, dass dem Bürger in der Regel generell-abstrakte Normen oder Kompetenzartikel zur Beurteilung vorgelegt werden, deren Tragweite er in zahlreichen Fällen gar nicht richtig beurteilen kann. Konkrete Beteiligungsbedürfnisse hingegen können – zumindest auf eidgenössischer Ebene – kaum je erfüllt werden (etwa Mitsprache bei der Hypothekarzinsgestaltung, beim Abbruch von Wohnhäusern, bei der Aufhebung von Arbeitsplätzen).

Der Rückgang der Beteiligung hat sodann auch mit einer Abnahme der Verankerung des einzelnen in den sozialen, kulturellen und politischen Bezugsgruppen zu tun. Sie wurde verursacht durch einen Rückgang der Überzeugungsfähigkeit, der Integrationskraft und der Legitimität der sogenannten intermediären Organisationen.

4. Staatsverdrossenheit

Zweifel an der Legitimität der Behörden, an der Fähigkeit, die anstehenden Probleme zu lösen, sowie an der Wirksamkeit der Volksrechte kulminieren in einer Haltung, die man als Staatsverdrossenheit bezeichnen könnte. Sie manifestiert sich darin, dass trotz vielfältigen Erwartungen und gelegentlich auch Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen die Bereitschaft geschwunden ist, dem Staat die hierfür notwendigen Mittel zuzugestehen und auch die erforderliche Unterstützung zu leihen. Der Rückgang der kollektiv-solidarischen Verhaltensorientierung des Bürgers verstärkt die Neigung, sich vorwiegend

privatistisch-individualistisch zu orientieren. Verhängnisvoll ist diese Tendenz vor allem deswegen, weil sie die Aushöhlung derjenigen Werte und Ideen bedeutet, die über die Interessen des einzelnen hinausweisen und die Grundlage jeglichen Gemeinwesens bilden. Sie findet ihre Grundlage in einer heute bei zahlreichen Bürgern tiefsitzenden Angst vor einem schleichenden Überhandnehmen staatlicher Verordnungen. Die Ablehnung oder wenigstens Indifferenz gegenüber Vorgängen in der Öffentlichkeit sowie – als Folge davon – das Vorherrschen privater Bedürfnisse stehen zwangsläufig in einem wachsenden Spannungsverhältnis zur Politik und den heute erforderlichen Entscheidungen im Interesse der Allgemeinheit (zu denken ist hier etwa an die Kernenergiediskussion).

II. *Gründe für eine Totalrevision der Verfassung*

Die eben skizzierten Phänomene sind nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern zu beobachten, denn sie sind letztlich mit der Entwicklung und mit Widersprüchen in den modernen Sozial- und Leistungsstaaten verknüpft. Der demokratischen Institutionen wegen äussern sie sich in unserem Land aber etwas ausgeprägter als anderswo. Trotzdem haben diese Erscheinungen noch zuwenig Eingang in die politische Diskussion und somit auch in die Auseinandersetzungen um eine neue Bundesverfassung gefunden. Dies führt notgedrungen zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen erfahrener und erlernter, d.h., zwischen konkreter und in der Schule vermittelter, idealisierter Wirklichkeit, weil davon ausgegangen wird, dass die Verfassung die Grundlagen von Staat und Gesellschaft widerspiegelt. Die formalen und inhaltlichen Mängel der geltenden Verfassung, ihre Lücken und Anachronismen, sind mittlerweile aber derart gravierend geworden, dass sich eine Totalrevision geradezu aufdrängt. Anfang 1978 wurde der Öffentlichkeit denn auch ein ausgearbeiteter Entwurf zur Vernehmlassung unterbreitet. Dieser wird gegenwärtig im Licht der eingegangenen Stellungnahmen überarbeitet. Der Bundesrat dürfte in nächster Zukunft über das weitere Schicksal dieser Vorlage entscheiden (Behandlung im Parlament oder Einsetzung eines Verfassungsrates). Ziel der Revision ist – auf einen Nenner gebracht – die

Anpassung der Verfassung an die veränderten soziologischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, damit sie ihrer ureigensten Aufgabe, nämlich der Bändigung und Kontrolle staatlicher und gesellschaftlicher, die Freiheit des einzelnen bedrohenden Macht vermehrt wieder gerecht wird. Heute kann nämlich gegen verschiedene Entwicklungen, die zweifellos zur Ausbreitung des bestehenden Unbehagens beitragen, nicht vorgegangen werden, weil kein entsprechender Verfassungsauftrag vorhanden ist. So fehlt beispielsweise eine explizite Norm zur Verwirklichung einer Wettbewerbspolitik. Dies hat die Entstehung von Kartellen und marktmächtigen Unternehmen ermöglicht. Sodann ist die gelegentliche Ratlosigkeit hinsichtlich der zu ergreifenden Massnahmen etwa im Verkehrs-, Energie- oder Medienbereich damit zu erklären, dass die Verfassung keine diesbezüglichen Weisungen erteilt.

Natürlich ist die Annahme vermessen, es bedürfe lediglich einer neuen Verfassung, um die Welt wieder in Ordnung zu bringen. Trotzdem: Die normative Ausstrahlung verfassungsrechtlicher Grundsätze darf nicht unterschätzt werden, und der Versuch, missliebige Gesetze mit dem Hinweis auf die (fehlende) Verfassungsgrundlage zu Fall zu bringen, gehört gerade in der Schweiz zur gängigen Praxis (vgl. etwa die Polemik um die Kartellgesetzrevision). Deshalb ist die Totalrevision zwar noch keine hinreichende, aber immerhin eine notwendige Voraussetzung, um den da und dort feststellbaren Zerfallserscheinungen unseres Staatswesens wirksam entgegentreten zu können.

III. *Konzepte und Bestimmungen des Verfassungsentwurfs (VE), die geeignet sind, einen Beitrag zum Abbau der Orientierungskrise zu leisten*

1. Staatsziele und Grundrechtskatalog

Der Angst vor dem Ausgeliefertsein an einen anonymen Leviathan und dem Verlust von individuellen Freiheitsräumen begegnet der Entwurf für eine neue Bundesverfassung (VE) mit einer klaren Trennung zwischen staatlichem und persönlichem Bereich: In Art. 2 werden zunächst die Staatsziele in allgemeiner Form umschrieben (Beispiel: Der

Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung; er schützt die Rechte und Freiheiten der Menschen und schafft die erforderlichen Grundlagen für ihre Verwirklichung; u.a.). In einem eigenen Kapitel mit der Überschrift «Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik» (Art. 26 – 35) werden diese Ziele dann konkretisiert. Dabei wird generell vom «Staat» gesprochen. Dieser Term umfasst sowohl den Bund als auch die Kantone und die Gemeinden. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen föderalistischen Ebenen wird erst im Anschluss daran vorgenommen. Den Staatsaktivitäten werden im VE nun die Freiheiten der Bürger in einem eigenen Grundrechtskatalog gegenübergestellt. Dank dieser Konzeption wird klar ersichtlich, was dem Staat, aber auch was dem Individuum gebührt. Der VE zeichnet sich damit durch eine Transparenz aus, welche die gegenwärtige Verfassung von ihrem Aufbau her gar nicht erreichen konnte. Diese regelt nämlich mit einer Fülle von Einzelkompetenzen die Angelegenheiten des Bundes, lässt aber die Aktivitäten der Kantone und Gemeinden ausser Betracht. Sie vermittelt dadurch ein höchst unvollständiges Bild der Staatsaufgaben und setzt vor allem den kantonalen und kommunalen Interventionen keine Grenzen.

2. Drittwirkung der Grundrechte

Dem Umstand, dass die individuellen Freiheiten heute nicht nur von staatlicher Macht bedrängt sind, sondern Gefahr laufen, immer mehr durch ausserrechtliche Entwicklungen unterwandert, ausgehöhlt und pervertiert zu werden[10], trägt der VE dadurch Rechnung, dass er die Drittwirkung der Grundrechte statuiert: Gesetzgebung und Rechtsprechung sollen dafür sorgen, dass die Grundrechte sinngemäss auch unter Privaten wirksam werden können (Art. 25). So sollen bspw. private Boykotte oder Kartelle bekämpft werden, falls sie die Wirtschaftsfreiheit beeinträchtigen; die Pressekonzentration abgebaut werden, falls sie die Pressefreiheit bedroht; Abhörgeräte verboten werden, wenn sie die Privatsphäre verletzen.

[10] P. Saladin, Grundrechte im Wandel, Bern 1970.

3. Einführung von Sozialrechten

Der VE berücksichtigt auch, dass die Rechte und Freiheiten der Bürger immer in eine Sozialordnung eingebettet sind. Diese soll die Grundrechte nicht nur gewährleisten, sie soll deren Verwirklichung auch ermöglichen. Soziale Rechte verlangen vom Staat die Schaffung und Sicherung bestimmter Voraussetzungen, ohne deren Bestehen die Freiheits- und politischen Rechte weithin ins Leere zielen. Das heisst mit anderen Worten, dass das Verständnis der Freiheit in einem inneren Zusammenhang mit der Forderung nach materieller Gleichheit und Solidarität steht[11]. Dem modernen Staat eignet deshalb zwangsläufig eine sozialstaatliche Komponente. Der Grundgedanke der Verantwortlichkeit gegenüber dem sozial Schwächeren ist übrigens Ausdruck der Genossenschaftsidee, die der Eidgenossenschaft auch ihre Prägung verliehen hat. Wenn im VE somit Sozialrechte formuliert werden, zeigt sich in manifester Weise, dass der Mensch Ansprüche hat, die in der Solidarität der Gemeinschaft mit dem einzelnen ihre Begründung haben und die ihm jene Sicherheit in sozialer Hinsicht geben, die er zur Entfaltung ebenso wie die Freiheit braucht. Es sind dies Ansprüche im Bereich der Bildung, der Arbeit, der sozialen Sicherheit, des Lebensunterhalts und des Wohnens. Natürlich lassen sich diese Ansprüche nicht gerichtlich durchsetzen, sie konstituieren aber Aufforderungen an den Staat, in den genannten Gebieten tätig zu werden.

4. Eigentums- und Wirtschaftsordnung

Zu einer sozial verpflichteten Verfassung gehört auch, dass sie die Eigentums- und Wirtschaftsordnung in einer Weise umschreibt, die den heutigen Gegebenheiten und Bedürfnissen entspricht. Die Wirtschaft ist nicht mehr der von staatlichen Interventionen grundsätzlich freie Bereich, der mit Steuern und Abgaben als Beitrag zur Finanzierung der Staatsaufgaben belegt und der staatlichen Aufsicht lediglich

[11] D. Lorenz, Bundesverfassungsgericht und soziale Grundrechte, in: Juristische Blätter, H. 1/2, 1981, S. 16ff.

im Hinblick auf die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unterstellt ist. Im Gegenteil, seit der Gründung unseres Bundesstaats im letzten Jahrhundert ist der wirtschaftlich-soziale Prozess anfänglich langsam, in den letzten Jahrzehnten aber immer stärker vom Staat gesteuert und reguliert worden. Aus marktwirtschaftlichen Erwägungen heraus geschah und geschieht dies in Form einer Globalsteuerung, bspw. mit dem Konjunkturartikel oder mit Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, jedoch nicht mit einzelwirtschaftlich ausgerichteten Massnahmen. Die Notwendigkeit dieser Steuerung ergibt sich aus der sozial- und leistungsstaatlichen Zielsetzung aller modernen Demokratien. So sind wachsender Wohlstand, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich Ziele, deren Realisierung heute vom Staat erwartet und verlangt werden. Die Durchführung einer sachgerechten, sozial verpflichteten und marktwirtschaftlich orientieren Eigentums- und Wirtschaftspolitik bedeutet keineswegs, Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit seien gefährdet. Im Gegenteil, der VE statuiert diese beiden Rechte ausdrücklich, und die staatlichen Behörden sind für deren Einschränkung an die gleichen strengen Voraussetzungen gebunden wie bei den übrigen Grundrechten. Der VE hütet sich aber davor, falsche Freiheiten vorzutäuschen: Die Freiheit des Eigentums und der Wirtschaftstätigkeit ist in Tat und Wahrheit heute schon eingeschränkt, weil sich die Einsicht durchgesetzt hat, dass diesen wirtschaftlichen Grundrechten mit ihren Auswirkungen auf Dritte niemals ein absoluter Charakter zukommen kann. Um dies nun auch völlig bewusst zu machen, hält der VE fest, dass die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet sind, wobei die Gesetzgebung die zur Erreichung der eigentums-, resp. wirtschaftspolitischen Ziele notwendigen Vorschriften zu enthalten hat. Der VE verhehlt also nicht, dass der Staat heute als umfassender Regulator in den Wirtschaftsprozess integriert ist, dass er zum Sammelbecken der vielfältigsten Interessen geworden ist, die er bei der Suche nach Kompromissen aufeinander beziehen und gegeneinander abwägen muss. Dabei wird die Berücksichtigung auch nicht-referendumsfähiger Interessen dem Staat zweifellos eine erhöhte Legitimität verschaffen.

5. Vereinfachung der Aufgabenteilung; Neuregelung der Finanzordnung

Ein eingangs nicht besonders hervorgehobener Grund des schweizerischen Unbehagens liegt auch im zwiespältigen Verhältnis der föderalistischen Ordnung gegenüber begründet: Während die Eigenständigkeit der Kantone und das Prinzip der dezentralistischen Regierung von Staatsaufgaben kaum ernsthaft angefochten wird, beklagen zahlreiche Bürger die völlig zusammenhangslose, inkonsequente und komplizierte Aufgabenteilung. Ein Blick in die bestehende Verfassung genügt, um sich den Irrgarten der Kompetenzordnung vor Augen zu führen. Es sind vor allem die unzähligen Partialrevisionen seit 1874, die zu dieser unübersichtlichen Verflechtung geführt haben. Besonders augenfällig sind die Verhältnisse im Bereich der Finanzen. Dieser unbefriedigenden Situation begegnet der VE durch ein neues Modell der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Bei der Neuregelung geht es vor allem darum, die bundesstaatliche Struktur wieder sichtbar zu machen und die Kompetenz- und die Finanzordnung aufeinander abzustimmen. Beispielsweise sollen die Finanzquellen ausgesondert und konkret dem Bund oder den Kantonen zugewiesen werden. Ziel der neuen Konzeption ist eine rechtliche und administrative Vereinfachung des föderalistischen Systems, die ganz im Dienst einer speditiveren und zweckmässigeren Lösung der anstehenden Probleme stehen soll.

6. Erweiterung der Volksrechte

Der oben monierten Verweigerung der demokratischen Teilnahme (Stimm- und Wahlabstinenz) will der VE gleichsam durch eine Flucht nach vorn, durch eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte begegnen: Damit die Volksbefragungen nicht noch mehr an relativer Wichtigkeit einbüssen, weil Wesentliches oft nicht, Unwesentliches (etwa unbestrittene Anpassungen) hingegen häufig Gegenstand einer Abstimmung ist, führt der VE die Gesetzesinitiative ein. Natürlich bietet diese Massnahme allein noch keine Gewähr dafür, dass die Folgebereitschaft des Volkes wachsen wird. Es ist aber anzunehmen, dass

sich mit der Einführung der Gesetzesinitiative die Attraktivität der Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess beträchtlich erhöhen wird. Die Neuregelung des Initiativrechts (Einführung der Einheitsinitiative) hat andererseits zur Folge, dass sich die Zahl der obligatorischen Urnengänge verringert: Bei der Verlagerung vieler Entscheide auf die Gesetzesstufe werden die Stimmbürger nur noch dann an die Urne gerufen, wenn umstrittene Fragen zur Diskussion stehen (fakultatives Referendum). Die mit diesen Neuerungen anvisierte Verwesentlichung der Demokratie bezweckt, den Glauben an die Wirksamkeit der politischen Institutionen wieder neu zu wecken und so das Vertrauen in die Regierbarkeit des Landes zu stärken.

IV. *Verfassungsrevision als Zukunftsgestaltung*

Inwiefern die vorgeschlagene Verfassungsrevision das eingangs festgestellte Malaise abzubauen vermag, kann natürlich nicht schlüssig beantwortet werden. Tatsache aber ist, dass die heute geltende Verfassung in weitem Masse der Wirklichkeit entrückt ist und dass dieser Umstand zweifellos geeignet ist, die um sich greifende Orientierungskrise zu verstärken: Das Fehlen von tragenden Ordnungselementen verführt die Politiker immer wieder dazu, situationsbedingt zu entscheiden. Politik reduziert sich so auf ein simples Reagieren. Angesichts dieser Verhältnisse kann ein Neubau der Verfassung das verlorene Vertrauen in die Politik möglicherweise wieder zurückbringen. Voraussetzung dazu ist, dass die in den vergangenen Jahren verblasste Kraft zu institutionellen Reformen von neuem entsteht und sich durchzusetzen weiss. «Unsere staatlichen Institutionen sind gewiss nicht überholt, aber sie stehen in vielem schief. Sie greifen im einen zu weit, und im anderen zu kurz; hier überfordern sie und da bleiben sie stumpf. 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.»[12]

[12] M. Imboden, Helvetisches Malaise, a.a.O., S. 18/19.

Eine bewusste Zukunftsgestaltung verlangt deshalb, dass sich unsere Politik nach Verfassungsvisionen und -konzepten richtet, die die grossen Errungenschaften der Vergangenheit mit den Erkenntnissen heutiger sozialwissenschaftlicher und juristischer Forschung vermitteln. Die mit dem Vorentwurf für eine neue Bundesverfassung zur Diskussion gestellten Normen haben hierfür einen äusserst wertvollen Anstoss geliefert.