Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 76 (1979)

Heft: 10

Artikel: Vernehmlassung zu einer Totalrevision der Bundesverfassung (1. Teil)

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838799

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: 12.01.2026

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

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Nr. 10 Oktober 1979
76. Jahrgang

Beilage zum «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» Nr. 10/79

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe, enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens. Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge. Redaktion: ad. int.: Lic. iur. R. Wagner, Schwanengasse 4, 8001 Zürich, Telefon: 01/211 67 33.
Verlag und Expedition:
Orell Füssli Graphische Betriebe AG, 8036 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 26.–.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Vernehmlassung zu einer Totalrevision der Bundesverfassung (1. Teil)

Ende Februar 1978 hat der Bundesrat der Öffentlichkeit den Verfassungsentwurf einer Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung samt einem Schlussbericht der Expertenkommission vorgestellt. Gleichzeitig wurde ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren eingeleitet, wobei nicht nur die Kantonsregierungen, die politischen Parteien, die interessierten Verbände und Organisationen, sondern auch jeder Bürger eingeladen wurde, seine Stellungnahme zu unterbreiten.

Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge misst dem Vorhaben einer Totalrevision unserer Bundesverfassung grosse Bedeutung zu. Der Vorstand der Konferenz hat daher beschlossen, vom eingeräumten Vernehmlassungsrecht ebenfalls Gebrauch zu machen und eine eigene Stellungnahme abzugeben. Zur Vorbereitung unserer Vernehmlassung haben wir eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt. Bei unserer Stellungnahme kann es nicht darum gehen, den gesamten Verfassungsentwurf zu durchleuchten und alle vorgeschlagenen Neuerungen zu behandeln. Vielmehr beschränken wir uns bewusst auf einige Grundsatzfragen und auf zwei ausgewählte spezifische Probleme. Einleitend werden auch wir uns mit der wohl am meisten diskutierten Frage auseinandersetzen, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung notwendig oder lediglich wünschbar ist. Daran schliesst sich eine generelle Beurteilung des Verfassungsentwurfes als Konzept einer «offenen Verfassung» an. Als schweizerische Dachorganisation im Bereich der öffentlichen Fürsorge, der neben allen Kantonen annähernd 800 Gemeinden angehören, liegt es auf der Hand, dass wir uns im Rahmen dieser Vernehmlassung zu den sozialpolitischen Aspekten, namentlich zum Sozailrechtskatalog (Art. 26 VE), und zur vorgesehenen Regelung der Zuteilung der Staatsaufgaben an Bund und Kanton (Art. 50–52 VE) äussern.

1. Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung

Bereits die Expertenkommission hat sich sehr eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung «überflüssig oder notwendig, zu unterlassen oder anzustreben sei». Schon aus dem Schlussbericht der Expertenkommission, mehr noch

aber aus der seitherigen Kritik am Verfassungsentwurf kann unschwer herausgelesen werden, dass die Frage der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung je nach staatspolitischer, wirtschaftspolitischer oder sozialpolitischer Optik unterschiedlich beantwortet wird. Bei der Beurteilung dieser Frage ist zu unterscheiden zwischen einer *formalen Textbereinigung* und einer *inhaltlichen Strukturbereinigung*. Diese gesonderte Betrachtungsweise wird auch zu einer unterschiedlichen Beantwortung der gestellten Frage führen.

Es kann nicht bestritten werden, dass die geltende Bundesverfassung in *formeller Hinsicht revisionsbedürftig* geworden ist. Namentlich Aufbau und Gliederung, aber auch die sprachliche Formulierung entsprechen nicht mehr den Anforderungen, die an die Lesbarkeit und Verständlichkeit eines Grundgesetzes gestellt werden müssen. Durch die zahlreichen Partialrevisionen ist der Text unserer heutigen Verfassung entstellt und zu einem Flickwerk geworden, das überladen, unübersichtlich und schwer lesbar ist und ein Neben- und Durcheinander von tragenden Normen und gesetzgeberischem Beiwerk enthält. Eine Totalrevision bietet somit Gelegenheit, das Verfassungsrecht von Grund auf neu zu gliedern und zu gestalten und auf diese Weise die erwähnten formellen Mängel zu beseitigen. Allerdings darf eine solche formelle Bereinigung nicht überbewertet werden. Denn auch eine vollkommene und perfekt formulierte Bundesverfassung wird kaum je zum täglichen «Brevier» des politisch interessierten und ratsuchenden Bürgers werden.

Wenn wir grundsätzlich die *Notwendigkeit einer formellen Bereinigung* der Bundesverfassung bejahen, darf dies allein aber noch kaum ein hinreichender Grund sein, ein Verfahren für eine Totalrevision einzuleiten. Denn eine Totalrevision sollte mehr sein als eine stilistische Säuberung und formelle Neugestaltung; *es muss auch der Verfassungsinhalt überprüft werden.* Ob nun aber auch *inhaltlich* eine Totalrevision der Bundesverfassung wünschbar oder gar notwendig ist, ist vorerst einmal eine Frage der *politischen Einstellung.* Wer eine Beschleunigung der politischen Entscheidungsprozesse oder generell einen grösseren Kompetenzbereich des Bundes anstrebt, wird diese Frage eher bejahen als derjenige, der der zunehmenden Staatstätigkeit in neuen Sachbereichen mit Zurückhaltung oder gar Skepsis begegnet.

Unbestritten ist, dass auch der Bund in der Lage sein muss, ständig neue Aufgaben und Kompetenzen zu übernehmen oder die Erfüllung seiner Aufgaben den geänderten Verhältnissen und wechselnden Bedürfnissen anzupassen. Soweit dazu Verfassungsänderungen notwendig waren, konnten diese bis anhin durch Teilrevisionen bewerkstelligt werden. Wohl war dieser Weg oft mit Schwierigkeiten und Rückschlägen verbunden. Er hat aber nicht dazu geführt, dass die Eidgenossenschaft nicht mehr in der Lage gewesen wäre, die dringenden Probleme des öffentlichen Lebens zu lösen, und zwar auch längerfristig und nicht nur mit Hilfe von Notrechten. Wenn auch unbestritten ist, dass durch diese Teilrevisionen die geltende Verfassung in formeller Hinsicht gelitten hat, so dürfte doch die im Bericht der Expertenkommission an dieser Verfassung und am System der Teilrevisionen geübte generelle Kritik reichlich übertrieben sein. Eine Totalrevision wäre dann anzustreben, wenn sich die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer *verfassungsrechtlichen Neuregelung grösserer Sachbereiche* zeigt. Hier ist wegen des Erfordernisses der Einheit der Materie die Lösung durch Teilrevisionen zwar nicht ausgeschlossen, aber doch recht unzweckmässig und kompliziert. Wir denken hier etwa an die Neuordnung der Grundrechte oder der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Letzten Endes ist die Frage der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer materiellen Totalrevision der Bundesverfassung aufgrund der *herrschenden Verhältnisse* zu beurteilen. Die Notwendigkeit einer solchen Totalrevision würde jedoch voraussetzen, dass entweder die geltende Verfassung keine genügende Grundlage mehr für ein ordnungs- und zeitgemässes Funktionieren des Staates darstellt oder dass die Verfassung in ihren Grundpfeilern vom Verfassungs- und Staatsverständnis des Volkes überhaupt nicht mehr getragen wird. Heute fehlen jedoch diese Voraussetzungen. Auch wenn sich seit 1874 die Verhältnisse in fast allen Bereichen geändert haben, sind die Grundprinzipien, auf denen die geltende Verfassung beruht, nach wie vor unbestritten, und in unserem Volke ist keine grundlegende geistige Bewegung festzustellen, die mit Erfolg eine Abkehr von diesen Grundprinzipien als Gesamtheit durchzusetzen vermöchte.

Aus diesen Gründen erachten wir eine *Totalrevision der Bundesverfassung zwar nicht als absolut notwendig, doch als erwünscht.* Denn über kurz oder lang muss das Problem einer Totalrevision einer Lösung entgegengeführt werden. Wir meinen daher, dass die grossen Anstrengungen der Expertenkommission einer staatspolitischen Besinnung wert sind und dass daher im Sinne eines *schrittweisen Vorgehens* das Unternehmen einer Totalrevision unserer Bundesverfassung weiter zu verfolgen ist. Dieses Unternehmen lohnt sich allerdings nur, wenn die begründete Hoffnung besteht, dass ein Entwurf erarbeitet werden kann, der in der öffentlichen Diskussion soweit Zustimmung findet, dass die Annahme durch Volk und Stände zumindest als wahrscheinlich erscheint. Diese Chance ist unseres Erachtens nur dann gegeben, wenn sich die neue Verfassung inhaltlich auf die Behebung eingestandener Unzukömmlichkeiten beschränkt und eine Regelungsdichte enthält, die ihre Aussagen und deren Tragweite klar erkennen lassen. Wir glauben, dass grundlegende Änderungen unserer Staatsstruktur von einer solchen Totalrevision nicht zu erwarten sind. Vielmehr empfiehlt es sich, die neue Bundesverfassung nicht mit einer Reihe von politisch umstrittenen Neuerungen zu belasten. Solche Entscheide sollten Teilrevisionen vorbehalten bleiben. Staatspolitisch erscheint es falsch, in eine neue Bundesverfassung das wieder aufzunehmen, was Volk und Stände vor kurzem mit klaren Entscheiden abgelehnt haben.

Zusammenfassung

- Eine Totalrevision der Bundesverfassung ist aus formalen Gründen notwendig, in inhaltlicher Hinsicht erwünscht.
- Mit der Totalrevision soll versucht werden, die derzeitige Verfassungslage so in Normative zu erheben und im Verfassungsrecht zum Ausdruck zu bringen, dass eine neue Verfassung einen gültigen Ausweis unseres modernen Staatswesens abgeben kann.
- Mit der Totalrevision soll über das «Nachführen» hinaus nur materiell geändert werden, was sinnvollerweise nur gesamthaft geändert werden kann. Die Totalrevision soll sich aller Streitfragen entledigen, die besser im herkömmlichen punktuellen Revisionsverfahren neuen Lösungen zugeführt werden können.
- Mit der Totalrevision sollen nur Neuschöpfungen realisiert werden, die sich bereits heute auf einen breiten Konsens abstützen lassen und deren Abschiebung auf partielle Revisionen wenig Sinn hätte.

– Durch eine derart beschränkte Zielsetzung könnte die Verfassung im Grundrechtsteil aktualisiert und vervollständigt, im Aufgabenteil formell und materiell angepasst und im Organisationsbereich mit neu konzipierten Institutionen und Verfahren bereichert werden.

2. Generelle Beurteilung des Verfassungsentwurfes als Konzept einer «offenen Verfassung»

Dem vorgelegten Verfassungsentwurf kann eine *vorzügliche formale Gestaltung* attestiert werden. Er zeichnet sich aus durch eine klare Systematik. Auch in sprachlicher Hinsicht wirkt der Verfassungstext leicht lesbar und verständlich.

Inhaltlich erweckt der Verfassungsentwurf jedoch einen *zwiespältigen Eindruck.* Zu begrüssen ist das mit dem Entwurf anvisierte Ziel, die Verfassung auf das Wesentliche zu beschränken, das Zweitrangige auf die Gesetzesebene herabzustufen und den Rechtssetzungsprozess beim Bund zu beschleunigen sowie der Versuch zur Schaffung einer übersichtlichen, vereinfachten und systematischen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dieses erstrebenswerte Ziel ist in verschiedener Hinsicht erreicht worden. So werden in wesentlichen Teilen Normen aufgestellt, die eine sinnvolle Verbindung von bewährten Grundsätzen und wünschbaren Neuerungen ergeben, wie das für eine inhaltliche Bereinigung unter den gegebenen Umständen richtig ist. Ergebnisse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden prägnant kodifiziert und überlebte Vorschriften verschwinden.

Anderseits sind nun aber *schwerwiegende Bedenken und Einwendungen* zu jenen Teilen des Verfassungsentwurfes anzubringen, auf welchen das Schwergewicht der Totalrevision beruht. So müssen wir beanstanden, dass der Verfassungsentwurf *wesentliche Grundsatzfragen offenlässt* und sie unter Ausschaltung des obligatorischen Volks- und Ständemehrs dem Bundesgesetzgeber überlässt. Aus der Sicht unserer Konferenz betrifft dies vor allem die Kapitel «*Verantwortung von Bund und Kantonen*» (Art. 48–53 VE) und «*Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik*» (Art. 26–35 VE). Im einen Fall wird die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im wesentlichen ins Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt und die *bisherige Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone zugunsten des Bundes umgekehrt.* Im zweiten Fall werden zur Hauptsache blosse *weitmaschige Zielbestimmungen und Programme* aufgestellt, die dem Gesetzgeber Aufträge erteilen, ihm aber bei der Verwirklichung volle Freiheit lassen und die Verfolgung weiterer Ziele nicht ausschliessen.

Die *geltende Verfassung* ist darauf ausgerichtet, die Kompetenzen und Aufgaben des Staates konkret zu formulieren, materielle Grundsätze für die einzelnen Bereiche aufzustellen und mindestens ansatzweise die verfügbaren Instrumente zu umschreiben. Dieser traditionellen materiellen Verfassung steht nun das Konzept der «*offenen Verfassung*» gegenüber. Eine Verfassung also, die mehr als eine geschlossene darauf verzichtet, materiell-rechtliche Aussagen zu machen. Sie gibt zwar für das Verfahren deutliche Anordnungen, will aber materiell möglichst wenig aussagen, um so der Konkretisierung auf Gesetzesebene einen maximalen Ermessensspielraum zu öffnen. Die offene Verfassung erfüllt zwar damit die Forderungen der Lehre, dass die Verfassung in ihrem Grundgehalt auf Dauer ausgerichtet sein soll. Indessen offenbart sich der Entwurf über weite Strecken als funda-

mentaler Systemwechsel der geltenden Ordnung. Es betrifft dies namentlich die deutlich erkennbaren *Tendenzen zur Allzuständigkeit des Zentralstaates,* zur *Abwertung des Föderalismus* und zur *Beeinträchtigung der demokratischen Mitwirkung von Volk und Ständen.*

Im Gegensatz zur geltenden Verfassung verzichtet die offene Verfassung weitgehend auf ihre limitierende, eingrenzende Funktion des Staates. Der Entwurf erschliesst dem künftigen Staat, und zwar dem Zentralstaat, eine nahezu totale Freiheit in der Gesetzgebung, indem er weite Bereiche des materiellen Verfassungsrechts auf die Gesetzesebene herabstuft und dem Bundesgesetzgeber ein fast unbegrenztes Feld der Betätigung eröffnet. Dies läuft auf eine beinahe *totale Allmacht und Präsenz des Staates* hinaus.

Die Eigenständigkeit der Kantone wird zwar formal garantiert, ihr Zuständigkeitsbereich jedoch dadurch entscheidend eingeengt, dass der Bundesgesetzgeber dem Tätigwerden der Kantone in allen Bereichen durch Rahmenbedingungen und Mindestandforderungen Grenzen setzen kann. Dadurch werden die *Kantone* weitgehend zu reinen *Vollzugsorganen des Bundes* abgewertet, womit der *Föderalismus* als tragendes Prinzip unserer Staatsordnung *im Kern getroffen* wird.

Zwar unterliegen auch nach dem Entwurf Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum und bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen. Wenn aber die wesentlichen materiellen Entscheide nicht mehr in der Verfassung selber, sondern zur Hauptsache in den Gesetzen getroffen werden, die nur dem fakultativen Referendum unterstellt sind, so bedeutet das nichts anderes als einen eigentlichen *Abbau der demokratischen Mitwirkung von Volk und Ständen.*

Zusammenfassung

- Aus der Sicht unserer Konferenz kann dem Prinzip der «offenen Verfassung» nicht zugestimmt werden. Dieses Prinzip nimmt den Kantonen ihre Souveränitäts- und Hoheitsrechte und mindert ihre Stellung als politisches Organ im Entscheidungsprozess.
- Die Kompetenzen des Bundes sind auch in einer neuen Bundesverfassung durch eine abschliessende Aufzählung zu verankern, damit die heute geltende Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone gewährleistet bleibt.

Die Zulässigkeit der Abtretung von Unterhaltsansprüchen bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Im revidierten Kindesrecht sieht Art. 293 in Absatz 2 die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes vor, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Die Regelung dieses Instituts wird jedoch dem öffentlichen Recht überlassen, da die Bevorschussung den Kantonen bundesrechtlich nicht zur Pflicht gemacht werden kann.

Die Stadt Zürich nahm diese Anregung bekanntlich als erste auf und setzte sie bereits am 1. Januar 1977 in die Tat um. Inzwischen sind ihrem Beispiel schon viele Kantone und