

## VERFASSUNGSERNEUERUNG IN ALTEN DEMOKRATIEN

### **Gastvortrag von Prof. Arnold Koller, ehem. Bundesrat & Bundespräsident der Schweiz, an der Andrassy-Universität in Budapest, am 17.09.2003**

Demokratische und rechtsstaatliche Verfassungen sind heute weltweit unbestrittenes Ideal der Staaten. Das war bekanntlich nicht immer so. Zudem haben geschriebene Verfassungen Totalitarismus und Unrechtsstaaten nicht immer zu verhindern vermocht. Und trotzdem wird zu Recht weltweit an diesem Ideal festgehalten. Die Verfassung als Verkörperung des politischen Grundkonsenses einer staatlichen Gemeinschaft, als Legitimationsbasis für alles staatliche Handeln, als Mittel zur Teilung und Brechung der Macht, als “framework for government” wird allgemein als unverzichtbar gehalten. Sie verdient als staatliche Grundordnung, welche die Spielregeln des politischen Alltagskampfes festlegt, eine erhöhte Bestandesgarantie und ist daher in den meisten Staaten auch nur erschwert abänderbar.

Andererseits müssen Verfassungen, gerade wenn sie Bestand haben wollen, auch veränderten Verhältnissen und neuen von den Verfassungsvätern nicht vorhersehbaren Entwicklungen angepasst werden können, wenn sie ihre normative Kraft bewahren und Fortschritt nicht verhindern sollen. Es ist daher verlockend, der Frage nachzugehen, wie zwei besonders alte Demokratien und Verfassungsstaaten, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Schweizerische Eidgenossenschaft, die unbedingt notwendige Verfassungserneuerung in den gut 200 bzw. gut 150 Jahren ihrer Existenz bewältigt haben. Der Vergleich liegt auch deshalb besonders nahe, weil trotz der heutigen Unterschiede in Macht und Grosse gegenseitige Wahlverwandtschaften und Beeinflussungen zur Gründerzeit der beiden “Sister-Republics” gut dokumentiert sind.

### **Unterschiedliche Entwicklungen in der Schweiz und den USA**

In der Schweiz, einer der ältesten Demokratien der Welt, ist seit dem 1. Januar 2000 eine neue, zeitgemäße Bundesverfassung in Kraft. Sie hat ihre langlebige Vorgängerin, die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus dem Jahre 1874 abgelöst, die ihrerseits auf die den schweizerischen Bundesstaat begründende Verfassung von 1848 zurückgeht. Die neue Verfassung ist vollständiger, verständlicher, übersichtlicher und kürzer als die alte. Sie zeichnet sich aus durch eine einprägsam formulierte, visionäre Präambel, einen umfassenden, mit Sozialzielen angereicherten Grundrechtskatalog, einen in der Grundnorm (Art.3 BV) bestätigten, im Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen partnerschaftlich verstärkten Föderalismus, eine grundlegende Öffnung gegenüber der Völkergemeinschaft und dem Völkerrecht und eine übersichtliche, neue Systematik, welche die Einfügung weiterer Reformpakete erleichtert.

Inhaltlich brachte die neue Verfassung dagegen keine revolutionären Neuerungen. Es handelt sich weitgehend um eine sogenannte Nachführung des geschriebenen und vor allem ungeschriebenen Verfassungsrechts der Schweiz, wie es sich in den letzten 150 Jahren entwickelt hat, also eine “mise à jour”, verbunden mit punktuellen, allgemein konsensfähigen Neuerungen. Und trotzdem: Auf diese vom Schweizer Volk und den Kantonen angenommene Erneuerung und Bekräftigung des nationalen Konsenses dürfen die SchweizerInnen stolz sein, und wir Juristen konnten uns darob nach über 30jähriger Totalrevisionsdiskussion sogar freuen. Die Schweiz hat heute als eine der ältesten Demokratien der Welt eine der modernsten Verfassungen.

Ganz anders die Vereinigten Staaten von Amerika. Die älteste und mächtigste Verfassungsdemokratie der Welt lebt immer noch unter der “Constitution of the United States of America” von 1787, in Kraft seit 1789, was besonders verwundert, wenn man bedenkt, dass die USA sich seither von einer eher unbedeutenden Föderation von 13 Staaten an der Ostküste mit rund vier Millionen Einwohnern zu einem 50 Gliedstaaten umfassenden Bundesstaat, dem mächtigsten der Welt, und einem Volk von 280 Millionen Menschen entwickelt haben.

Dieser Gegensatz wird noch verblüffender, wenn man sich die Zahl der Teilrevisionen der beiden Verfassungen vergegenwärtigt. Die schweizerische Bundesverfassung von 1874 ist bis zur Ablösung durch die neue im Jahre 2000 durch 163 Teilrevisionen neuen Entwicklungen angepasst worden, wobei die meisten neue Zuständigkeiten des Zentralstaates zum Inhalt hatten. Demgegenüber kam die 215 Jahre alte Verfassung der USA bis heute mit ganzen 27 Amendments aus, wobei die zehn ersten, die berühmte “Bill of Rights”,

eigentlich keine getrennten Teilrevisionen, sondern Produkt des mühsamen Ratifikationsverfahrens der ursprünglichen Verfassung waren.

Wie lassen sich die unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Verfassungsentwicklungen der zwei ältesten Bundesstaaten der Welt erklären? Die Frage wird noch dringender, wenn man bedenkt, dass sich beide Staaten zwar in bezug auf Grösse und weltpolitische Macht und Bedeutung gewaltig unterscheiden, in bezug auf politische Stabilität und Kontinuität der Entwicklung sehr viel gemein haben. Für die genannte geradezu konträre Verfassungsentwicklung gibt es eine Vielzahl von Gründen. Auf drei mir besonders wichtig erscheinende möchte ich kurz eingehen:

- 1) den unterschiedlichen Verfassungstypus
- 2) die unterschiedliche Abänderbarkeit der beiden Verfassungen
- 3) die unterschiedliche Rolle der obersten Gerichte in der Fortentwicklung des Verfassungsrechts.

Allen freiheitlichen Verfassungen demokratischer Staaten ist gemeinsam, dass die den Staat organisieren, indem sie die legislative, exekutive und rechtsprechende Gewalt, meistens nach dem Prinzip der Gewaltenteilung bezeichnen und deren Aufgaben umschreiben, die Freiheits- und zum Teil auch Sozialrechte der BürgerInnen gegenüber dem Staat garantieren, bei einem Bundesstaat die Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten festlegen und schließlich das Verfahren der Verfassungsrevision vorgeben.

## **Unterschiedlicher Verfassungstypus**

Während die Verfassung der USA all dies in ganzen sieben Artikeln, zum Teil allerdings mit bis zu zehn Sections leistet und, wenn man die "Bill of Rights" richtigerweise dazu nimmt, auf 17 Artikel kommt, wies die schweizerische Bundesverfassung von 1874 bereits 125 Artikel auf. Dieser grosse quantitative Unterschied ist umso auffallender, als beide bundesstaatlichen Verfassungen von Anfang an die sogenannte "Enumerationsmethode" befolgen, wonach der Zentralstaat nur jene Kompetenzen hat, die ihm in der Verfassung übertragen sind und für alle anderen Staatsaufgaben die Gliedstaaten zuständig bleiben (vgl. Art. 3 BV und Amendment X). Die Prägnanz und Kürze, aber auch die Allgemeinheit und Offenheit der Formulierungen der USA-Verfassung sind einmalig. Berühmtestes und wichtigstes Beispiel ist die "Commerce Clause", welche dem Zentralstaat die Kompetenz gibt, "to regulate commerce with foreign Nations, and among the several States" (Art. I, Section 8). Die Verfassung der Vereinigten Staaten stellt in ihrer lapidaren Kürze den sonst kaum mehr vorkommenden Typus einer sogenannten "Kernverfassung" dar. Dem gegenüber legte schon die alte Bundesverfassung für die Schweiz eine recht detaillierte Verfassungsordnung fest. Dabei betrafen von Anfang an rund die Hälfte der 125 Artikel die detaillierte und bewusst begrenzende Umschreibung der Bundeskompetenzen. Aber auch sonst fällt die unterschiedlich detaillierte Regelung auf. So ist beispielsweise die Gewährleistung der republikanischen Regierungsform in den Gliedstaaten und der Schutz vor Invasion von aussen und Umsturz im Innern in der US-Verfassung in einem einzigen Satz festgeschrieben (Art. IV, Section 4), während die schweizerische Verfassung von 1874 hierfür bereits vier Artikel brauchte (Art. 5, 6, 16, 17).

## **Unterschiedliche Abänderbarkeit**

Auffallend und gewichtig sind sodann die Unterschiede betreffend die Abänderbarkeit der beiden Verfassungen. Zwar kennen beide eine sogenannte "erhöhte Bestandessicherung". Bei der schweizerischen Bundesverfassung besteht diese jedoch allein darin, dass Verfassungsänderungen nicht nur die Mehrheit des Volkes, sondern auch die Mehrheit der Kantone verlangen. Die alte und neue schweizerische Verfassung halten denn auch geradezu programmatisch fest: "Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden"(Art. 118 aBV). Ein entscheidender Unterschied gegenüber den USA liegt sodann darin, dass die schweizerische Verfassung nicht nur auf Initiative des Parlamentes oder von Gliedstaaten, sondern auch des Volkes in Form einer Volksinitiative auf Total- oder Partialrevision der Verfassung geändert werden kann. Kommt dazu, dass wie gesagt keinerlei Quorum vorgeschrieben ist, sondern die (einfache) Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der 26 Kantone für die Annahme der Verfassungsänderung genügen. Diese leichte Abänderbarkeit der Verfassung hat dazu geführt, dass die alte während der 125 Jahre ihrer Geltung 163mal erfolgreich partial revidiert wurde. Das war einerseits der offensichtliche Beweis ihrer ständigen Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen, hat andererseits aber auch dazu geführt, dass die BV immer unübersichtlicher, kasuistischer, ja manchmal in sich widersprüchlich und kontrovers wurde. Ganz abgesehen davon, dass sich immer mehr Verfassungsvorschriften fanden, die eigentlich auf die Stufe der ein-

fachen Gesetzgebung gehörten. Ein ausländischer Beobachter hat daher die alte schweizerische Verfassung nicht zu Unrecht einen "overstuffed cupboard", also einen übertoll gestopften Schrank, genannt.

Demgegenüber ist die Verfassung der USA nur sehr schwer abänderbar. Artikel V. verlangt im Hauptfall, dass die Revision vom Kongress ausgeht, 2/3 beider Häuser und die Ratifikation durch 3/4 aller Gliedstaaten, d.h. heute 38 Staatsparlamente. Hierin liegt sicher der Hauptgrund, dass in den USA sehr viele Revisionsbegehren schon im Parlament oder dann in der Ratifikation gescheitert sind. Die geschriebene Verfassung der USA ist wegen dieser stark erschwerten Abänderbarkeit trotz ihrer allgemeinen und offenen Formulierung derart rigid, dass sie ohne die dynamische Interpretation und Fortentwicklung durch den "Supreme Court" wohl zum Scheitern verurteilt gewesen wäre. Oder mit andern Worten: Die dermassen erschwerte Abänderbarkeit der USA-Verfassung zwang dem Obersten Gerichtshof seine überragende Rolle bei der Weiterentwicklung des amerikanischen Verfassungsrechts geradezu auf.

## **Unterschiedliche Rollen der Obersten Gerichte**

Die Bedeutung des Obersten Gerichtshofes für das heute in den USA geltende Verfassungsrecht kann in der Tat kaum überschätzt werden. Das Studium des Verfassungsrechts der USA bedeutet denn auch fast ausschliesslich das Studium jener Entscheide des "Supreme Court", welche die Verfassung dynamisch interpretiert und weiterentwickelt haben. In der Geschichte der USA hat der Supreme Court immer wieder in wichtige politische Kontroversen eingegriffen und Leitplanken für die künftige Entwicklung des Landes gesetzt. Das geschah auf dem Wege der Interpretation der Verfassung oder, praktisch noch bedeutsamer, in Form der sog. "judicial review", indem das Oberste Gericht Gesetze des Bundes oder von Einzelstaaten als verfassungswidrig und damit ungültig erklärt hat. Dabei ist erwähnenswert, dass die Kompetenz zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze in der US-Verfassung nirgends ausdrücklich festgehalten ist, sondern schon bald nach der Ratifikation im Jahre 1803 im berühmten Entscheid "Marbury vs. Madison" vom Supreme Court selber aus dem Sinn der Verfassung für sich in Anspruch genommen wurde.

In Europa sind vor allem die berühmten Entscheide des progressiven Warren-Court bekannt geworden, wonach Rassentrennung in öffentlichen Schulen den Gleichbehandlungsgrundsatz des 14. Amendments verletze (Brown vs. Topeka Board of Education) oder einzelstaatliche Einschränkungen der Abtreibung wegen Verstosses gegen das ungeschriebene Recht auf Privatsphäre der Frauen verfassungswidrig und daher aufzuheben seien (Roe vs. Wade). Es gab jedoch, je nach personeller Zusammensetzung des Supreme Court, auch Phasen konservativer oberster Rechtsprechung. So entschied das Oberste Gericht in einem berühmten Fall im Jahre 1905, dass ein Gesetz des Staates New York, das die maximale Arbeitszeit auf 60 Stundenwochen festgelegt hatte, mit dem Recht auf Vertragsfreiheit unvereinbar sei, wobei auffällt, dass das Gericht auch dieses Verfassungsprinzip lediglich implizit in der "due process of law"-Klausel des 14. Amendments gewährleistet sah (Lochner vs. New York). Es hielt indes an dieser problematischen Rechtsprechung nicht weniger als 32 Jahre fest, was nahezu die berühmten "New Deal"-Programme von Präsident Franklin Roosevelt zu Fall gebracht hätte. Eine neue personelle Zusammensetzung des Supreme Courts machten dann eine in Aussicht genommene Revision der Verfassung überflüssig. Anders verhielt es sich bei der Frage der Aufhebung der Sklaverei, wo erst eine im Jahre 1865 zustande gekommene Verfassungsänderung die bewahrende Dred-Scott-Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes überwand. Diese wenigen Beispiele müssen hier genügen, um die überragende Stellung des Supreme Court in der Fortentwicklung des US-Verfassungsrechts aufzuzeigen. Dass es der Oberste Gerichtshof war, der im Jahre 2000 Präsident Bush ins Weisse Haus gehisst und damit wohl eine Verfassungskrise vermieden hat, sei hier immerhin noch angemerkt.

Eine derart dominierende Stellung des obersten Gerichtes, in der Schweiz "Bundesgericht" genannt, ist unserem Verfassungssystem völlig fremd. Zwar hat das schweizerische Bundesgericht die ausdrückliche Kompetenz, kantonale Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen und widrigenfalls ungültig zu erklären. Auf der Stufe des Bundes haben die Verfassungsgeber das Bundesgericht dem Gesetzgeber, d.h. Parlament und Volk, bewusst untergeordnet, indem sie die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze für das Bundesgericht massgebend, das heisst verbindlich, erklärt haben (Art. 114 Abs.3 aBV). Man kann sich in der Schweiz mehrheitlich bis heute nicht vorstellen, dass ein vom Volk genehmigtes Gesetz nachträglich von sieben Bundesrichtern ungültig erklärt werden könnte. Sogar ein Vorschlag des Bundesrates, wenigstens die sog. "Normenkontrolle" im konkreten Anwendungsfall einzuführen, ist im Differenzbereinigungsverfahren zwischen beiden Räten abgelehnt worden.

Das schweizerische Bundesgericht hat andererseits durchaus auch ungeschriebene Grundrechte wie die persönliche Freiheit, die Meinungsfreiheit, die Sprachenfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit usw. aus dem freiheitlichen Grundsystem unserer Verfassung entwickelt. Es wäre aber undenkbar, dass unser oberstes Gericht so grundlegende Fragen wie die Zulässigkeit der Abtreibung, das Ausmaß der Sozial- oder Umweltpolitik des Bundes entscheiden könnte. Solch hochpolitische Fragen werden in der Schweiz regelmäßig durch Volksabstimmungen und damit vom Volk sowie, wenn es sich um Verfassungsfragen handelt, auch von den Kantonen entschieden. Die Verfassung ist in der Schweiz oft der "politische Fechtboden". Die notwendige Fortentwicklung des schweizerischen Verfassungsrechts erfolgte daher nur zu einem kleineren Teil durch die Gerichte, hauptsächlich aber durch eine große Zahl von Partialrevisionen der Verfassung.

Die überragende Stellung des Obersten Gerichtshofes in der Weiterentwicklung des amerikanischen Verfassungsrechts in Verbindung mit der stark erschwerten Abänderbarkeit haben denn auch, wenn ich richtig sehe, in den USA nie zu einer breiten Diskussion über die Frage einer Totalrevision ihrer Verfassung geführt. Ganz anders war diesbezüglich wiederum die Entwicklung in der Schweiz. Der Ruf nach einer Totalrevision der Verfassung von 1874 wurde erstmals gut 40 Jahre später nach Ende des Ersten Weltkrieges und im Gefolge des sog. "Generalstreiks" erhoben mit dem Ziel, die Volksrechte auszubauen und Sozialreformen zu realisieren. (Der Bundesrat wies dagegen angesichts der Dringlichkeit der Reformen im Sozialbereich auf den Weg der Partialrevision.) Aber auch die Staatsrechtswissenschaft verwies schon früh auf die Notwendigkeit einer Totalrevision. So schrieb der bekannte Verfassungsrechtler Walter Burckhardt schon 1931 im Vorwort zu seinem Kommentar der Bundesverfassung: "Seit 1874 sind die Revisionen nicht nur auf einen besonderen Gegenstand begrenzt geblieben; sie sind auch, und stets mehr, aus einer begrenzten Betrachtung heraus geboren worden. Man hat den Zusammenhang mit dem Ganzen, das eine Verfassung ist, übersehen, dagegen das einzelne, das gerade zu regeln war, mit beschränkter Ängstlichkeit ausgestaltet; man überbot sich in Einschränkungen und Vorbehalten und hatte nicht mehr den Mut, einen Gedanken ganz durchzuführen." Erfolglos blieb sodann erfreulicher Weise eine im Jahre 1934 mittels Volksinitiative angestrebte Totalrevision, welche u.a. eine am Führerprinzip orientierte Staatsorganisation wollte; sie wurde vom Volk deutlich abgelehnt. Damit standen in den folgenden drei Jahrzehnten wieder Partialrevisionen im Vordergrund, wenn sich darunter auch so wichtige wie die neuen Wirtschaftsartikel der BV befanden.

## **Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung**

Erst im Jahre 1966 wurden in beiden Räten im Einverständnis mit der Regierung parlamentarische Vorstöße auf Totalrevision der Verfassung überwiesen. Seither war die Wünschbarkeit einer Totalrevision kaum mehr umstritten; strittig aber blieb noch bis vor wenigen Jahren, welche konkrete Ziele die neue Verfassung zu erreichen hatte.

Ein erster Entwurf einer grossen Expertenkommission unter der Leitung des Justizministers, Bundesrat Furgler, strebte im Jahre 1977 eine grundlegende Reform unseres Staates an. Er fand im In- und Ausland grosse Beachtung, in der Vernehmlassung in der Schweiz aber auch harte Kritik, die ihm eine staatsinterventionistische und zentralistische Ausrichtung vorwarf. Das Parlament fand fast zehn Jahre später einen Ausweg durch den sog. "Nachführungsbeschluss". Dieser lautete: "Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie in Dichte und Sprache vereinheitlichen." Der Bundesrat liess sich lange Zeit mit der Ausführung dieses Parlamentsauftrages und gab später der Vorbereitung des Vertrages über den "Europäischen Wirtschaftsraum" (auf EFTA-Staaten erweiterter Binnenmarkt) und den diesbezüglichen Anpassungen des schweizerischen Rechts (sog. Eurolex) den Vorrang.

Die Wende kam nach der bedauernswerten Ablehnung des EWR-Vertrages in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992. Diese spaltete die Schweiz in zwei bevölkerungsmässig nahezu gleich grosse Hälften vor allem entlang der Sprachgrenze zwischen der Deutsch- und Westschweiz und bewirkte ein bis heute nicht ganz überwundenes Unbehagen. Aus diesem Grunde durfte die neue Bundesverfassung auch nicht mit einem Europaartikel belastet werden. Nun galt das Motto, vor weiteren grundlegenden europapolitischen Schritten müsse das eigene Haus in Ordnung gebracht werden. Diesem Ziele sollte auch die anstehende Totalrevision unserer Verfassung dienen.

## Das neue Revisionskonzept

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Totalrevision war klar, dass das zu wählende Revisionskonzept für den Erfolg oder Misserfolg des Unternehmens ausschlaggebend sein würde. Es galt daher zunächst, ausgehend vom Nachführungsbeschluss des Parlamentes und aufgrund des eigenen Initiativrechtes der Regierung, das bestmögliche Revisionskonzept zu finden. Angesichts der offensichtlichen Mängel der alten Bundesverfassung (obsolete Bestimmungen, wichtige Lücken vor allem im Bereich der Grundrechte, Unklarheiten und Widersprüche, viel verfassungsrechtlicher "Wildwuchs", etc.) kam der Bundesrat zum Schluss, dass die sog. "Nachführung" der Verfassung immer noch Sinn machte, ja unerlässlich blieb. Es gab zwar auch andere Vorschläge. Der eine ging dahin, in einem ersten Schritt vor allem eine Neuordnung der Grundrechte zu bringen. Ein anderer wollte im Sinne einer klassischen Totalrevision eine grundlegende Institutionenreform angehen. Heute wissen wir aus Erfahrung, dass der erste Vorschlag unter dem politisch Möglichen, der zweite aber eindeutig darüber gelegen hätte. Das Festhalten am Nachführungsbeschluss des Parlamentes machte also sachlich und politisch Sinn. Andererseits kam der Bundesrat zur Überzeugung, dass die blosser Nachführung des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts angesichts des aktuellen Reformbedarfs vor allem bei den staatlichen Institutionen (Volksrechte, Justiz, Staatsleitung) nicht ausreichend war und wohl auch politisch zu wenig Schubkraft entwickelt hätte. Er entschloss sich daher, die Verfassungsreform als einen nach vorne offenen Prozess anzugehen. Die nachgeführte Verfassung sollte dabei die Grundlage und das neue Gefäss für weitere materielle Reformpakete im Bereich der Volksrechte, der Justiz, der Staatsleitung, des Föderalismus usw. bilden, die im sog. "Baukastensystem" realisiert werden sollten. Derart können die für später in Aussicht genommenen Reformen leichter in die nachgeführte Verfassung eingebaut werden. Von diesem etappenweisen Vorgehen versprach sich der Bundesrat auch eine grössere Entscheidungsfreiheit von Parlament und Volk, damit verbunden auch bessere Chancen der politischen Realisierung in der Volksabstimmung. Man lief so weniger Gefahr, nach 30 Jahren intensiver Bemühungen um die Totalrevision unserer Verfassung vor einem politischen Scherbenhaufen zu stehen.

Nachdem dieses neue Reformkonzept in der Vernehmlassung gute Aufnahme gefunden hatte, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Jahre 1996 drei Bundesbeschlüsse: einen über die nachgeführte Bundesverfassung, einen zweiten über die Reform der Volksrechte und einen dritten über die Reform der Justiz. Zeitlich war das grosse politische Unternehmen so geplant, dass die neue Bundesverfassung im Jahre 1998, dem 150-Jahr-Jubiläum unseres Bundesstaates, verabschiedet werden sollte. Ohne diese sinnvolle, wenn auch ambitionöse Zeitvorgabe wäre die Gefahr des Versandens der Totalrevision gross gewesen. Von den Gegnern wurde nämlich wiederholt geltend gemacht, das Parlament habe Wichtigeres und Dringenderes zu tun wie die Sanierung der Bundesfinanzen oder die Bekämpfung von Rezession und Arbeitslosigkeit. So aber spornten der knappe Zeitplan und das bedeutungsvolle Jubiläumsjahr unser Milizparlament zu einer eindrucklichen Sonderleistung an.

## Zur "mise à jour" der Bundesverfassung

Die verfassungspolitische Bedeutung der Nachführung der Bundesverfassung ist anfänglich allgemein unterschätzt worden. Der sich fast buchhalterisch anzuhörende Nachführungsauftrag war in Wirklichkeit eine sehr anspruchsvolle und eminent politische Aufgabe. Denn was ist beispielsweise geltendes ungeschriebenes Verfassungsrecht? War nur die bekannte Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu den ungeschriebenen Grundrechten dazu zu zählen oder auch die Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat? Der Verfassungsgeber hat sich klar für den weiteren Begriff des "ungeschriebenen Verfassungsrechts" entschieden, wie z.B. die Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik (Art.55 nBV) und die Ungültigerklärung von Volksinitiativen wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht (Art.139, Abs.3 nBV) zeigen. Schwierige Fragen stellte auch die angemessene Inkorporation der Normen von Verfassungsrang, die in von der Schweiz ratifizierten internationalen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechts-Konvention oder den beiden UNO-Menschenrechts-Pakten enthalten sind.

Überhaupt: Welche tatsächlich geltenden Normen sind verfassungswürdig und welche nicht? Sicher nicht das Absinth-Verbot, das über eine Volksinitiative in die alte Verfassung kam, dafür neu der Datenschutz, der Schutz der Privatsphäre, das Nachhaltigkeitsprinzip, das Verbot des Klonens von Menschen und die Mitwirkungsrechte von Parlament und Kantonen in der Aussenpolitik. Und wie sollte der Verfassungsgeber mit bisher kontrovers gebliebenen Fragen wie dem Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht oder der vom Bundesgericht nicht mit letzter Klarheit entschiedenen Frage des Streikrechtes umgehen? Diese wenigen

Beispiele zeigen eindrücklich, dass die sog. Nachführung der Bundesverfassung nicht nur eine rechtstechnische, sondern auch eine eminent verfassungspolitische Aufgabe war. Denn das geltende Verfassungsrecht zu identifizieren, neu zu formulieren, die Verfassungsurkunde von überholten und unwichtigen Bestimmungen zu entlasten, dafür bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht neu aufzunehmen, war mit vielen Wertungen verbunden und damit immanent politischer Natur. Der Bundesrat hat auf diese verfassungspolitische Seite der Nachführung von Anfang an ausdrücklich hingewiesen. Um dies sprachlich auch besser zum Ausdruck zu bringen, habe ich den treffenderen französischen Ausdruck “mise à jour” dem deutschen “Nachführung” stets vorgezogen. Aber auch nach solcher Klärung des parlamentarischen Auftrages blieb dieser anspruchsvoll genug. Wichtig war vor allem, in den Materialien grösstmögliche Transparenz zu schaffen. Denn wäre der Eindruck entstanden, es sei bei der Nachführung der Bundesverfassung mit “gezinkten Karten” oder subjektiven politischen Wunschvorstellungen gespielt worden, hätten wir jede Glaubwürdigkeit verloren, und das schwierige Unterfangen wäre von Anfang an in politische Schieflage geraten. Viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier empfanden bei den Beratungen der neuen Bundesverfassung den Nachführungsauftrag ihrer Vorgänger als widerliche Beschränkung ihres Antragsrechtes. Sie sahen ihre parlamentarische Freiheit gleichsam in das “Prokrustesbett” der Nachführung gezwängt. Das war umso verständlicher, als es *de jure* um eine Totalrevision ging und somit der ganze Verfassungsstoff zur Disposition stand. Mit der Zeit setzt sich indessen in allen politischen Lagern immer mehr die Einsicht durch, dass die konsequente Einhaltung des Nachführungsprinzips – mit Ausnahme allgemein konsensfähiger Neuerungen – die einzige Möglichkeit war, die Totalrevision zum Erfolg zu führen.

Die à jour gebrachte neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft wurde vom Parlament zeitgerecht am 18. Dezember 1998 mit eindrücklichen Mehrheiten verabschiedet: im Ständerat mit 44 zu 0 Stimmen, im Nationalrat mit 134 Ja zu 14 Nein bei 31 Enthaltungen. Der Abstimmungskampf für die notwendige Genehmigung durch Volk und Kantone wurde indes wider Erwarten schwierig. Dabei prallten zwei Schweiz-Bilder aufeinander – ein nach innen gerichtetes, Veränderungen verneinendes und ein auf vorsichtige Öffnung bedachtes. Erfreulicherweise wurde die neue Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 vom Volk mit 59,2 % Ja Stimmen und 13 von 23 Kantonsstimmen angenommen und danach auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt. Damit hatte ein 35-jähriges politisches Ringen um eine neue Bundesverfassung einen glücklichen Abschluss gefunden.

## **Zu den Reformpaketen über die Volksrechte und die Justiz**

Weniger erfolgreich war der Bundesrat mit den beiden Reformpaketen zu den Volksrechten und zur Justiz. Die inhaltlich reduzierte Justizreform wurde am 12. März 2000 zwar hoch angenommen. Zwei wichtige Reformanliegen – eine griffige Zugangsbeschränkung zum Bundesgericht sowie die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund im konkreten Anwendungsfall – waren vom Parlament herausgebrochen worden. Mit der neuen Bundeskompetenz zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts, der Rechtsweg-Garantie, der Kompetenz zur Bestellung eines erstinstanzlichen Bundesverwaltungs- und Bundesstrafgerichtes sowie der Vorschrift lückenloser gerichtlicher Vorinstanzen und der Einführung der eidgenössischen Stimmrechtsbeschwerde hat sich der Paket-Ansatz der Verfassungsreform aber auch hier gelohnt.

Heikler ist diese Frage in bezug auf die Reform der Volksrechte zu beantworten. Hier sind vom ursprünglichen Reformpaket des Bundesrates, das auf eine Verwesentlichung der halbdirekten Demokratie abzielte, nur das neue Instrument der sog. “Allgemeinen Volksinitiative” und eine unbedingt nötige Reform des Staatsvertrags-Referendums übrig geblieben. Das war allzu wenig, selbst wenn man bedenkt, dass es sich bei den Volksrechten in der Schweiz um das wohl brisanteste Thema der ganzen Verfassung handelt. Es bleibt zu hoffen, dass der im ganzen erfolgreich in Gang gekommene Reformprozess unserer Bundesverfassung demnächst nun nicht schon wieder ins Stocken gerät, sondern durch weitere Reformpakete über den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie eine Regierungsreform realitätsbezogen und zielstrebig weiter geführt werden kann.

## **Verfassungserneuerung**

Kehren wir zum Anfang zurück: Wie zu sehen war, hat sich die Verfassung der beiden alten Demokratien USA und Schweiz sehr unterschiedlich entwickelt. In den USA ist das Verfassungsrecht vor allem durch bedeutende Entscheidungen des Supreme Court weiter entwickelt worden. Dagegen waren es in der Schweiz

eine sehr grosse Zahl von Partial- und zwei erfolgreich durchgeführte Totalrevisionen. Diese grundlegenden Unterschiede verwundern umso mehr, wenn man bedenkt, dass beide Länder sonst vieles gemein haben. Ihre Entwicklung ist – alles in allem – durch ausserordentliche Kontinuität und das Fehlen jeden revolutionären Umbaus gekennzeichnet. Die Menschen leben im wesentlichen noch heute mit jenen staatlichen Institutionen, welche die Gründerväter vor gut 200 bzw. 150 Jahren bestellt haben.

Deshalb scheint die Frage auch müssig, welches der beiden unterschiedlichen Verfassungssysteme das bessere sei. Zwar sind die Amerikaner davon überzeugt, dass ihre Verfassung nicht nur die älteste, sondern auch die beste sei. Und es spricht ja in der Tat vieles dafür, dass die USA noch lange erfolgreich unter der “Constitution” von 1787 leben werden. Andererseits sind die Schweizer besonders stolz auf ihre BV, weil sie wohl als einziges Volk die Einleitungsformel “*We the People* geben uns die folgende Verfassung” seit der Gründungsverfassung, über alle Revisionen bis zur neuen Bundesverfassung im Jahre 2000 immer wörtlich verstanden und daher in Verfassungsreferenden beschlossen haben. Wichtiger als die eitle Frage nach dem besseren System scheint daher die Feststellung, dass sich beide sehr bewährt haben. Und das hat neben der Güte der Gründungsverfassungen vor allem damit zu tun, dass es in beiden alten Demokratien immer wieder gelang, die notwendigen Erneuerungen der Verfassung zu realisieren, wenn auch auf sehr unterschiedlichen Wegen. Zudem bleibt natürlich offen, ob ein Verfassungssystem, das sich in einem Staat bewährt hat, dies auch im andern tun würde.

In beiden Staaten haben die weiterentwickelten Verfassungen zu politischer Stabilität und wirtschaftlich-gesellschaftlicher Wohlfahrt wesentlich beigetragen. Auch in Zukunft wird viel von dieser Erneuerungsfähigkeit abhängen, ganz nach dem grossen Wort von Edmund Burke: “Ein Staat, dem es an den Mitteln zu seiner Veränderung fehlt, entbehrt der Mittel zu seiner Erhaltung.”

*Gastvortrag im Spiegelsaal am 17. September 2003*





**Arnold Koller** (von Gossau und Oberbüren) wurde am 29. August 1933 in Appenzell geboren. Nach Abschluss des humanistischen Gymnasiums nahm er an der Hochschule (heute Univ.) StGallen (HSG) das Studium der Wirtschaftswissenschaften auf, das er 1957 mit dem Lizentiat abschloss. Nach einem Studium der Rechte an der Universität Freiburg/CH. promovierte er 1959 zum lic.iur.. 1960 legte er das Examen als Rechtsanwalt in Appenzell ab und erwarb 1966 den Titel eines Dr.iur.. In den Jahren 1971 und 1972 ergänzte Arnold Koller seine Ausbildung mit Studien an der Universität von Kalifornien in Berkeley.

*Beruflich* war Arnold Koller von 1962 bis 1964 in der Rechtsabteilung der Generaldirektion PTT und von 1964 bis 1966 im Sekretariat der Schweizerischen Kartellkommission tätig. Anschliessend war er bis 1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für europäisches und internationales Wirtschafts- und Sozialrecht an der HSG. 1972 erfolgte Arnold Kollers Ernennung zum ausserordentlichen Professor und Direktor dieses Instituts, dem er bis zu seiner Wahl in den Bundesrat 1986 vorstand. 1980 schliesslich wurde er zum ordentlichen Professor

und 1987 zum Titularprofessor ernannt. In den Jahren 1973 bis 1986 präsidierte Arnold Koller zudem das Kantonsgericht von Appenzell Innerrhoden.

*Politische Laufbahn:* Arnold Koller wurde am 6. Juni 1971 als Vertreter des Kantons Appenzell-Innerrhoden in den Nationalrat gewählt, den er 1984/85 präsidierte. Von 1980 bis 1984 war er Chef der CVP-Fraktion der Bundesversammlung. Als Nationalrat war Arnold Koller Mitglied der ständigen parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (1971–1975) und für Wissenschaft und Forschung (1972–1975) sowie der Militärkommission (1975–1981), der Finanzkommission (1981–1986) und der Finanzdelegation (1986). 1986 wurde er in den Bundesrat gewählt. Während zweier Jahre stand er dem Eidgenössischen Militärdepartement vor. Seit Februar 1989 ist er Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Am 6. Dezember 1989 wurde er zum Bundespräsidenten für das Jahr 1990, am 4. Dezember 1996 zum Bundespräsidenten für das Jahr 1997 gewählt. Sein Rücktritt erfolgte Ende April 1999.

Arnold Koller ist verheiratet und Vater zweier Töchter. In der Armee bekleidete er zuletzt den Grad eines Oberstleutnants im Generalstab.

*Lüster im Marmorsaal (von unten)*

