

Die Nachführung der Verfassung aus politologischer Sicht

Wolf Linder | *Der nachfolgende Beitrag behandelt – aus der Sicht eines teilnehmenden Beobachters und Experten – einige politologische Aspekte des Prozesses der Nachführung. Drei Fragen stehen im Zentrum: Erstens, was ist das Verhältnis zwischen Nachführung und materieller Revision? Hat die Nachführung überhaupt erlaubt, politisch bedeutsame Reformen aufzubringen? Zweitens, wie gestaltet sich das Verhältnis von Politik und Recht in der Nachführung? Schliesslich drittens: Welche Chancen haben materielle Reformen generell im Rahmen einer Gesamtrevision?*

Inhaltsübersicht

- 1 *Das Verhältnis von Nachführung und materieller Revision*
- 2 *Zum Verhältnis von Politik und Recht*
- 3 *Chancen materieller Reformen im Rahmen der Totalrevision*

1 Das Verhältnis von Nachführung und materieller Revision

Als Bundesrat Koller anfangs der 1990er-Jahre eine Verfassungsrevision als Nachführungsprojekt ankündigte, da war ich enttäuscht. Die Erinnerung an das gescheiterte, aber ambitionierte Vorgängerprojekt unter Bundesrat Furgler war wohl noch zu frisch. Ich glaube, ich war nicht der einzige, der so empfand. Im Nachhinein aber muss man sagen, dass die Deklaration des Projekts als blosse «Nachführung» vermutlich der eigentliche politische Trick oder Witz der ganzen Geschichte war. Ein Nachführungsprojekt verbot jedermann, «grosse Reformen» als solche anzukündigen und durchzusetzen. Was aber im Namen der Nachführung angenommen wurde, das ging als «kleine Reform» durch. Und niemand merkte oder wollte es an die grosse Glocke hängen, dass sich in diesem Nachführungsprojekt schliesslich auch grössere Entscheidungen und bedeutende Änderungen versteckten. Über die lange Liste aller substanziellen Veränderungen wurde hier bereits gesprochen. Schliesslich hatte die Gesamtrevision der Verfassung auch indirekte Wirkungen: Zwar wurden zwei grössere Vorhaben (die Justizreform und die Reform der Volksrechte) tatsächlich aus der Nachführung ausgelagert. Beide aber wurden einige Jahre später realisiert und profitierten noch vom *Momentum*, vom politischen Schwung der Verfassungsrevision. Was mich als Politologen auch im Nachhinein fasziniert, ist, dass man ein so bedeutsames Projekt glaubhaft als kleine Nachführung etikettieren konnte, und dass alle wichtigen Akteure – Parlament, Parteien, Verbände – bis in die Parolen zur Volksabstimmung hinein so taten, als ob sie es selbst glauben würden. Dabei wussten doch alle, dass im Nachführungsprojekt einiges mehr steckte als die blosse Nachführung. Wie weit dies auch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bewusst war, ist schwer abzuschätzen, aber Volk (59,2 Prozent Ja)

und Stände (13:9) nahmen die Vorlage an. Eine raffinierte Geschichte, fast un-schweizerisch.

2 Zum Verhältnis von Politik und Recht

Die schweizerische Staatsentwicklung ist das Resultat permanenter Verfassungspolitik. In unserm Land stimmen wir etwa fünfmal jährlich über Verfassungsänderungen ab; zumeist geht es dabei um die Änderung oder Erweiterung von Bundesaufgaben im föderalistischen System. Die Schweiz teilt ja mit den Vereinigten Staaten die gleiche Verfassungsregel, wonach neue Aufgaben die Zustimmung der Gliedstaaten erfordern. Interessanterweise erfolgt aber die Übernahme neuer Aufgaben in den beiden Ländern auf völlig unterschiedliche Weise. In den Vereinigten Staaten legt das Oberste Gericht die Verfassung extensiv aus und ermöglicht so der Bundesregierung, neue Aufgaben ohne formelle Verfassungsänderungen an sich zu ziehen. In der Schweiz dagegen blieb die Ausweitung der Bundeskompetenzen stets in der Hand der politischen Gewalten von Parlament und Volk. Ganz anders als die amerikanische ist die schweizerische Verfassung ein lebendiges Dokument – sie wird im Grunde ständig nachgeführt. Die permanente Verfassungspolitik prägt die Grundlinien der Staatsentwicklung und drückt die Prioritäten von Volk und Ständen aus.

Freilich spielen die Juristinnen und Juristen auch in der schweizerischen Verfassungspolitik eine bedeutende Rolle. Das Bundesgericht definiert in letzter Instanz mit seinen Entscheiden, was die Bestimmungen der Verfassung im konkreten Einzelfall bedeuten. Im Namen der Verfassung korrigiert das oberste Gericht gelegentlich auch parlamentarisches Recht von Kantonen und Gemeinden, neuerdings sogar die Wahlgesetze. Juristen setzen hier also ihr Wissen direkt um in formelle Macht und Entscheidungen: *auctoritas facit legem*.

Im Prozess der Gesamtrevision der Verfassung spielten Juristen die wohl dominierende Rolle als Experten, so auch in der Arbeitsgruppe Volksrechte, der anzugehören ich als Politologe die Ehre hatte. Unter dem Vorsitz von Herrn Aubert durften sich freie Kontroversen und spannende Diskussionen entwickeln. Lernprozesse fehlten nicht, und wir kamen zu einer Reihe von Vorschlägen, die ausgewogen und praktikabel waren, wie wir meinten. Dazu gehörte auch ein Kompromiss, der einerseits Ausweitungen der Volksrechte vorsah und andererseits mit der Erhöhung der Unterschriftenzahl eine gewisse Engführung der direkten Demokratie erreichen sollte. Allerdings wurde dieser Expertenvorschlag schon in der ersten Konfrontation mit Politikern in der Luft zerfetzt. Ich erinnere mich an eine Sitzung in Zürich mit der Kommission des Nationalrates. Die Reaktion war fast so, als ob die Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative ein Fetisch wären: Man durfte auf keinen Fall etwas daran ändern. Jedes Abwägen rationaler

Argumente – etwa von Vorteilen des Ausbaus der Volksrechte gegenüber den Nachteilen höherer Unterschriftenzahl – war von vorneherein ausgeschlossen: Keine Diskussion über Unterschriften, denn dies hiesse den Beginn des Abbaus von Volksrechten, damit basta und Schluss. Natürlich wurde einem dann in der Sitzungspause erklärt: «Ja Herr Linder, dieser Kompromiss wäre ja vielleicht keine schlechte Idee, und wir haben ohnehin zu viele Referenden und Initiativen. Aber wenn ich das meinen Wählerinnen und Wählern sagen würde, dann bin ich verschossen; das verstehen Sie, nicht wahr?»

Hier zeigte sich exemplarisch der Unterschied zwischen dem, was unter Expertinnen und Experten möglich ist, und der Realpolitik, in welcher Tabus – echte oder vermeintliche – eben nicht straflos gebrochen werden können.

3 Chancen materieller Reformen im Rahmen der Totalrevision

Die politischen Chancen umfassender Verfassungsrevisionen werden theoretisch unterschiedlich beurteilt. Die eine Meinung vergleicht die Situation mit den täglichen Erfahrungen praktischer Politik und rät deshalb: Überladet das Fuder nicht. Also kann man in einer Totalrevision nur ganz kleine Steinchen des Verfassungsmosaiks ändern. Das andere Meinung vergleicht das Vorhaben mit den Erfahrungen der Diplomatie: Verfassungsrevision ist nicht ein Einzelproblem, sondern ein Ensemble von Problemen. Das bietet den Vorteil, dass viele Kompensationen übers Kreuz möglich werden. Man kann also durchaus viele Probleme gleichzeitig lösen, wenn sie als umfassende Kompensationen und Kompromisse zwischen allen Seiten darstellbar sind.

Die Frage ist also von der theoretischen Seite her unentschieden. Für die zweite Meinung in unserem Verfassungsprozess spricht, dass die Bezeichnung als «Nachführung» es den Repräsentanten gegensätzlicher Interessen erleichtert hat, den Kompromiss als Gesamtpaket zu akzeptieren. Aber auch die erste Devise «überladet das Fuder nicht» kam zum Zuge, vor allem mit der Ausgliederung der Justizreform und der Reform der Volksrechte aus der Verfassungsvorlage.

Man muss sehen, dass Verfassungsreformen je nach Inhalt unterschiedlich konsensfähig sind. Ich würde drei Situationen unterscheiden.

Vergleichsweise einfach zu realisieren sind neue Kompetenzen des Bundes, für die es seit 1874 über 200 Volksabstimmungen gegeben hat. Selbst wenn mehr als ein Viertel der Vorlagen abgelehnt wurde, bedeutete dies kein grösseres Problem: Bundesrat und Parlament konnten nach Wahrung einer Anstandsfrist eine neue Vorlage bringen, und wenn nicht, dann wurde die Aufgabe eben wie bisher auf unterer Stufe wahrgenommen.

Schwieriger sind die institutionellen Änderungen. Prominentestes Problem ist die unerledigte Regierungsreform. Schon über deren einfachste Fragen – etwa

die Erweiterung der Kollegialbehörde von sieben auf neun oder mehr Mitglieder – waren sich die Parteien, Bundesrat und Parlament in den vergangenen 50 Jahren nie einig, und wir werden wohl noch weitere 20 Jahre darüber diskutieren.

Schliesslich gibt es Verfassungsänderungen, die ich als unmöglich bezeichnen würde. Dazu gehört die Gewichtung des Ständemehrs. Im Zuge der demografischen Änderung seit 1848 hat das Gewicht der kleinen Kantone stark zugenommen, und es gibt starke Argumente, dies zu korrigieren. Eine Reform muss allerdings als aussichtslos erscheinen. Denn in einer Abstimmung kommt eben die jetzige Vetoposition der kleinen Kantone zum Zuge. Diese haben verständlicherweise kein Interesse daran, ihre heutige Vetoposition zu verschlechtern, bei der 12 Prozent aller schweizerischen Stimmberechtigten aus den kleinsten Kantonen theoretisch die Möglichkeit haben, die demokratische Mehrheit zu blockieren. Es gibt also Einbahnstrassen in der Verfassungsentwicklung, Dinge, die – einmal eingeführt – nicht mehr zurückgenommen werden können. Dazu gehören etwa die föderativen Sonderrechte, so die demokratisch überproportionale Gewichtung der kleinen Kantone im parlamentarischen und direktdemokratischen Entscheidungsprozess. Sie gehörten 1848 zum Verfassungskompromiss der Errichtung des Bundesstaats, können aber nicht mehr mit einfacher demokratischer Mehrheit zurückgenommen werden.

Spiegeln wir die Gesamtrevision im Lichte der drei Kategorien, so scheint es mir nicht zufällig, dass es die «schwierigen» institutionellen Themen der Justizreform und der Volksrechte waren, die aus dem Prozess ausgegliedert wurden, und bezeichnenderweise blieb die Gewichtung der Kantone im Föderalismus Anathema.

Es blieben also – unter dem Aspekt des realpolitischen Erfolgs – die «richtigen» Dinge ausgeklammert. Wenn in der Nachführung der Verfassung sehr viele materielle Änderungen realisiert wurden – mehr, als man hoffen und erwarten durfte oder je nach politischem Standort auch befürchten musste –, so gibt es dafür, denke ich, drei Gründe. Der erste Grund war, wie eingangs ausgeführt, die gewitzte Strategie blosser Nachführung, welche die Tragweite der materiellen Änderungen ein Stück weit verstecken liess. Der zweite Umstand war das Zeitfenster der 1990er-Jahre. Es war eine glückliche Zeitwahl. In der polarisierten Situation von heute, denke ich, wäre die gleiche Reform bedeutend weniger aussichtsreich. Es wäre auch nicht mehr möglich, grosse Oppositionsfiguren wie etwa einen Herrn Blocher auf neutralem Boden zu halten. Und selbst wenn dies heute gelänge, so würde sich seine Gefolgschaft wohl nicht mehr neutralisieren lassen. Und der dritte Grund: Die 1990er-Jahre waren ein wirtschaftlich schwieriges Jahrzehnt, in der die Schweiz nicht mehr wusste, wie es weitergeht. Die Gewiss-

heiten der Zeit vor 1989 waren vorbei; das Land war verunsichert, suchte sich selbst – und fand vielleicht auch ein klein wenig Halt im gemeinsamen Verfassungsprojekt.

Wolf Linder, Prof. Dr., war bis 2009 Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. E-Mail: wolf.linder@ipw.unibe.ch, www.wolf-linder.ch

Résumé

Le rapport, présenté par un expert et observateur ayant pris part à la réforme constitutionnelle, vise à exposer certains aspects politiques du processus de mise à jour. Trois questions doivent être analysées. Premièrement, quel est le lien entre mise à jour et révision matérielle ? La première a-t-elle permis de mener à bien des réformes politiques importantes ? Deuxièmement, quel rapport la politique et le droit entretiennent-ils dans le processus de mise à jour ? Et, troisièmement, quelles sont les chances de réussir à introduire des réformes matérielles dans le cadre d'une révision totale ?