



Bundesverfassung
und Verfassungsentwurf:
Eine ökonomisch-
rechtliche Analyse

Martin Janssen
Konrad Hummler

Schriften
des SAD
16

**Bundesverfassung und Verfassungsentwurf:
Eine ökonomisch-rechtliche Analyse**

Martin Janssen und Konrad Hummler

Bundesverfassung und Verfassungsentwurf: Eine ökonomisch- rechtliche Analyse

Ohne jemand anderen als uns selbst für die hier gemachten Gedanken und Aussagen behaften zu wollen, möchten wir uns doch für die Hilfe und anregende Kritik, die uns in verschiedenen Phasen unserer Arbeit zukamen, bedanken. Erwähnen möchten wir die Teilnehmer des sechsten «Interlaken Seminar on Analysis and Ideology» (wo ein erster Teilentwurf vom ersten Autor vorgestellt wurde), unter ihnen im besonderen Peter Bernholz, Bruno Gehrig, Sam Peltzman und Paul Craig Roberts. Für wertvolle Hilfe möchten wir uns weiter bei Thomas Kellenberger, Valentin Landmann und Walter Locher bedanken. Ganz besonders danken möchten wir aber Thomas Fleiner, Markus Granzio, Arthur Meier-Hayoz, Jörg Paul Müller und Heidi Schelbert. Ihre zum Teil sehr detaillierte und vor allem differenzierte Kritik hat uns in wesentlichen Punkten geholfen, unsere Gedanken genauer zu fassen und klarer zu formulieren. Unser Dank gilt auch dem «Center for Research in Government Policy and Business» der Universität Rochester, N. Y., das diese Arbeit mit einem Forschungsbeitrag unterstützt hat.

Zürich, November 1979
Martin Janssen
Konrad Hummler

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Einleitung	11
1. Kapitel: Geschichtliche, formelle und grundsätzliche Fragen zur vorgeschlagenen Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung	12
1. <i>Geschichtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Verfassungsentwurf</i>	12
2. <i>Formelle Aspekte im Zusammenhang mit einer Totalrevision der Bundesverfassung</i>	13
3. <i>Warum überhaupt eine Totalrevision?</i>	14
2. Kapitel: Ziele und methodischer Ansatz dieser Arbeit	17
3. Kapitel: Staatsidee und Verfassungsverständnis im Verfassungsentwurf	18
1. <i>Staatstheoretische und ökonomische Grundlagen zur Verfassungsanalyse</i>	18
1.1. <i>Staatstheoretische Grundlagen</i>	18
– Der Staat als Selbstzweck	19
– Die individuelle Freiheit als Staatszweck	20
– Idealistische Staatszwecke	22
– Staatstheorien, Demokratie und Freiheit	23
1.2. <i>Der ökonomische Ansatz zur Verfassungsanalyse</i>	25
– Das ökonomische Modell des Menschen	25
– Eine ökonomische Analyse staatlicher Tätigkeiten	26
– Der Schutz individueller Rechte und die Durchsetzung privater Verträge	27
– Die Regulierung privater Tätigkeit	27
– Makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen	31
– Die Produktion öffentlicher Güter	31
– Die Produktion privater Güter	32
– Formen direkter Einkommens- und Vermögensumverteilungen	33
1.3. <i>Die Herleitung optimaler politischer Institutionen</i>	35
2. <i>Rechtliche Implikationen</i>	41
2.1. <i>Normen einer optimalen Verfassung</i>	42
– Normen, die den Staat als solchen statuieren	42
– Normen über die vertikalen und horizontalen Beziehungen im Staat	43
– Staatliche Organisationsnormen	46
2.2. <i>Zusätzliche Normen des Umverteilungsstaates</i>	49
3. <i>Staatsidee und Verfassungsverständnis: Bundesverfassung und Verfassungsentwurf im Vergleich</i>	50
3.1. <i>Staatsidee und Verfassungsverständnis in der Bundesverfassung</i>	51
– Die freiheitliche Ordnung sichernde Normen	52
– Organisationsnormen	53
– Umverteilende Normen	55
3.2. <i>Staatsidee und Verfassungsverständnis im Verfassungsentwurf</i>	57
– Die freiheitliche Ordnung sichernde Normen	59
– Organisationsnormen	62
– Umverteilende Normen	63
3.3. <i>Der kombinierte Vergleich</i>	66

4. Kapitel: Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik im Verfassungsentwurf	71
1. <i>Theoretische Grundlagen zur Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialpolitik</i>	71
1.1. <i>Theoretische Grundlagen zur Eigentumspolitik</i>	72
1.2. <i>Theoretische Grundlagen zur Wirtschaftspolitik</i>	75
1.3. <i>Theoretische Grundlagen zur Sozialpolitik</i>	78
2. <i>Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung in der Bundesverfassung</i>	78
2.1. <i>Zur Eigentumsordnung</i>	78
2.2. <i>Zur Wirtschaftsordnung</i>	81
2.3. <i>Zur Sozialordnung</i>	82
3. <i>Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung im Verfassungsentwurf</i>	82
3.1. <i>Zur Eigentumsordnung</i>	82
3.2. <i>Zur Wirtschaftsordnung</i>	85
3.3. <i>Zur Sozialordnung</i>	88
4. <i>Vergleich: Zusammenfassung und Kritik</i>	89
5. Kapitel: Das Föderalismusverständnis im Verfassungsentwurf	91
1. <i>Staatstheoretische und ökonomische Grundlagen des Föderalismus</i>	91
1.1. <i>Staatstheoretische Grundlagen</i>	91
1.2. <i>Ökonomische Grundlagen</i>	92
2. <i>Rechtliche Implikationen</i>	94
3. <i>Das Föderalismusverständnis: Bundesverfassung und Verfassungsentwurf im Vergleich</i>	96
3.1. <i>Das Föderalismusverständnis der Bundesverfassung</i>	96
3.2. <i>Das Föderalismusverständnis des Verfassungsentwurfs</i>	97
3.3. <i>Der Vergleich</i>	99
Zusammenfassung	101
Anhang I: Geltende Bundesverfassung, Stand 1. April 1979	105
Anhang II: Verfassungsentwurf der Expertenkommission 1977	169
Anhang III: Sachregister	199
Anhang IV: Namenregister mit Verzeichnis der Kommissionsmitglieder	207

Vorwort

Mit der vorliegenden SAD-Schrift Nr. 16 möchte der Schweizerische Aufklärungs-Dienst einen weiteren Beitrag zur Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung leisten. Diese erneute Publikation zur Verfassungsreform liegt im Rahmen der Bemühungen des SAD um eine dauernde Weiterentwicklung unserer demokratischen Institutionen und um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit unseres freiheitlichen Rechtsstaates auch unter veränderten internen und externen Bedingungen.

Bereits im Oktober 1972, anlässlich der Jubiläumstagung «25 Jahre SAD» in Interlaken unter dem Generalthema «Konzept einer Eidgenossenschaft», referierte alt Bundesrat Dr. h. c. F. T. Wahlen über «die Verfassungsrevision als Aufgabe unserer Zeit».

Der von der Expertenkommission im Jahre 1977 der Öffentlichkeit vorgelegte Verfassungsentwurf veranlasste dann den SAD, einige Exponenten dieser Kommission, mitunter Bundesrat Dr. Kurt Furgler, in der SAD-Schrift Nr. 15 umfassend zu Wort kommen zu lassen und ihre Arbeit zu erläutern. Die zentrale Arbeitstagung vom Frühjahr 1978 bot zusätzlich interessierten Mitgliedern des SAD Gelegenheit, einen prominenten Teil der Expertenkommission kennenzulernen und deren Ansichten und Argumente persönlich vorgetragen zu erhalten. Das eindruckliche Schlussreferat an dieser Tagung hielt alt Ständerat Dr. Karl Obrecht, Küttigkofen SO, dessen Todesnachricht uns leider vor wenigen Wochen erreicht hat. Karl Obrecht war zusammen mit Dr. h. c. Peter Dürrenmatt, dem ehemaligen Vizepräsidenten des SAD, einer der beiden Motionäre, die den Bundesrat beauftragten, die Totalrevision der Bundesverfassung einzuleiten.

Das Vernehmlassungsverfahren des Bundesrates zum Verfassungsentwurf im Laufe des Jahres 1978/79 gab uns schliesslich die Veranlassung, zu diesem Thema eine Mitgliederumfrage durchzuführen und eine spezielle Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme des SAD einzusetzen. Die Stellungnahme des SAD wurde im Juli 1979 der Bundeskanzlei eingereicht. Sie wird demnächst in Form eines Arbeitsheftes in der Serie «Sinn und Sendung der Schweiz» erscheinen.

Der SAD hat mit seinen bisherigen Publikationen und Tagungen zum Ausdruck gebracht, dass ihm die Diskussion um eine Totalrevision der Bundesverfassung ein wichtiges Anliegen ist, das nicht im Sand der politischen Alltagsgeschäfte verlaufen darf. Das Vernehmlassungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen worden; es ist auf grosses Interesse und Echo gestossen. Die Auswertung dürfte mehrere Monate in Anspruch nehmen, so dass kaum mit einem Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen vor Ende 1980 zu rechnen ist. Einzelnen Darstellungen in der Presse war immerhin zu entnehmen, dass die Beurteilung sehr unterschiedlich ausgefallen ist. Sie reicht von totaler Ablehnung bis zur einhelligen Begeisterung; dazwischen liegt ein breites Spektrum von grundsätzlich positiver Haltung (von wünschbar bis notwendig), allerdings mit vielen «aber» oder «anders».

Eine dieser Stellungnahmen ist diejenige der Herren Dr. oec. publ. Martin Janssen, Küssnacht, und lic. iur. Konrad Hummler, St. Gallen. Diese beiden jungen Wissenschaftler fühlten sich aufgrund ihrer Ausbildung und Erfahrungswelt vom Verfassungstext herausgefordert und erarbeiteten ihre persönliche Stellungnahme. Ihr gemeinsam erstelltes Manuskript wurde schliesslich derart reichhaltig, dass sie an eine Publikation in Buchform denken konnten. Auf der Suche nach einem geeigneten Verleger stiessen sie auf den SAD, der sich seinerseits auf diesem Gebiet bereits verlegerisch betätigt hatte. Ich erachte es als ein glückliches Zusammentreffen und danke den beiden Autoren im Namen des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes und aller zukünftigen Leser sehr herzlich für die Überlassung ihres Manuskriptes. Im Einverständnis mit den beiden Autoren fügen wir der ökonomisch-rechtlichen Analyse der Bundesverfassung und des Verfassungsentwurfes den vollständigen Text der heute gültigen Bundesverfassung sowie des Verfassungsentwurfes der Expertenkommission bei. Die Analyse dürfte dadurch besser lesbar und leichter verständlich werden.

Janssen und Hummler haben sich ihre Aufgabe nicht leicht gemacht. Ausgehend von einer Darstellung staatspolitischer und wirtschaftswissenschaftlicher Grundthesen analysierten sie die heutige Bundesverfassung sowie den Verfassungsentwurf auf ihre diesbezüglichen Aussagen. Sie kamen dabei über weite Strecken zu einer eher kritischen Beurteilung, die in ihrer Konsequenz besticht. Die beiden Autoren beschränkten sich dabei auf einige zentrale Fragen. Es sind im wesentlichen das Staats- und Verfassungsverständnis, die Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung sowie der föderalistische Aufbau unseres Staates. Auch das Problem der offenen Verfassung wird darin ange-

schnitten. Bezeichnenderweise sind es gerade diejenigen Fragen, die im Vernehmlassungsverfahren, soweit die Resultate bis heute überblickbar sind, die intensivste Kritik ausgelöst haben. Obwohl Janssen und Hummler im Gegensatz zu den meisten Stellungnahmen nicht politisch, sondern wissenschaftlich argumentieren (wenn auch nicht völlig wertfrei), entbehrt ihre Darstellung nicht einer gewissen Brisanz.

Zu den Schlussfolgerungen der Autoren möchte sich der SAD im einzelnen weder äussern, noch sich mit ihnen identifizieren. Er stellt deren Thesen genau so wie damals die Darstellung der Experten mit der Publikation zur öffentlichen Diskussion. Er verbindet jedoch damit die Hoffnung, die Auseinandersetzung um die Verfassungsreform möge nicht abbrechen, sondern eines Tages in einem neuen, zweifellos gegenüber dem Entwurf modifizierten Verfassungstext ausmünden.

Peter Arbenz,
Zentralpräsident
des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes

Einleitung

Ende 1977 hat eine Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung unter Leitung von Bundesrat Dr. Kurt Furgler einen Verfassungsentwurf (VE)¹ vorgestellt. Seither sind in den meisten Tageszeitungen und in wissenschaftlichen Publikationen verschiedene Aspekte des VE zur Diskussion gelangt.

Die vorliegende Arbeit möchte diese Diskussion zum einen fortführen und vertiefen, zum anderen jedoch versuchen, dem VE als Ganzheit mit einer etwas umfassenderen Analyse gerecht zu werden. Es ist aber nicht das Ziel dieser Untersuchung, jeden einzelnen Artikel des Entwurfs zu analysieren und zu kommentieren. In dieser Arbeit sollen vielmehr die folgenden analytischen Schwerpunkte gesetzt werden:

- Staatsidee und Verfassungsverständnis im VE:
 - Wesen und Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft (VE erster Teil, 1. Kapitel)
 - Grundrechte (VE erster Teil, 3. Kapitel)
- Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik im VE (VE erster Teil, 4. Kapitel)
- Das Föderalismusverständnis im VE
 - Verantwortung von Bund und Kantonen (VE zweiter Teil, 3. Kapitel)
 - Volk und Stände (VE dritter Teil, 1. Kapitel)

Zuvor werden geschichtliche, formelle und grundsätzliche Fragen zur Totalrevision sowie methodologische Aspekte behandelt. Eine kurze Zusammenfassung schliesst die Arbeit ab.

¹ Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977; siehe Anhang II.

1. Kapitel:

Geschichtliche, formelle und grundsätzliche Fragen zur vorgeschlagenen Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung

1. Geschichtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Verfassungsentwurf

Die Grundlage zur heute geltenden Verfassung vom 19. April 1874 bildet diejenige aus dem Jahre 1848, die erstmals die Stände zu einem Bundesstaat, der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vereinigte (abgesehen von den vom Ausland stark beeinflussten Verfassungen von 1798 und 1803). Die Vorbereitungsarbeiten für die Verfassung von 1848 gehen in die Regenerationszeit der dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Der Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat wurde relativ sachte vorgenommen, und die Kompetenzen des Bundes waren entsprechend gering. 1872 wurde ein zentralistischerer Entwurf zur Abstimmung vorgelegt, der aber erst in abgeschwächter Form in der Totalrevision von 1874 mit 63% der Stimmen und von 14½ Ständen angenommen wurde. Seither wurde die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung dem Volk erst einmal zur Abstimmung unterbreitet, nämlich am 8. September 1935 auf Grund einer Initiative einer «Nationalen Tatgemeinschaft». Das Volksbegehren wurde mit 72% der Stimmen abgelehnt. Verschiedene parlamentarische Vorstösse und eine Standesinitiative fanden ihr Ende jeweils schon in der Bundesversammlung.

Wichtiger sind die Partialrevisionen der Bundesverfassung, deren Bedeutung vor allem nach der Einführung der Volksinitiative zur Teilrevision der Bundesverfassung (5. Juli 1891) zunahm. Zwischen 1874 und Dezember 1979 wurden 182 Teilrevisionen zur Abstimmung gebracht, wobei deren 92 genehmigt wurden. Partialrevisionen, die auf Beschlüssen der Bundesversammlung beruhten, fanden die Zustimmung von Volk und Ständen eher als Volksbegehren. Durch die Teilrevisionen wurde die Verfassung formell teilweise geändert, teilweise durch Einschreibungen ergänzt. Materiell ist seit 1874 eine eindeutige Zunahme an Kompetenzen des Bundes zu verzeichnen; die aber nur zögernde Bereitschaft, zentralisierenden Bestrebungen nachzukommen, äussert sich in einer sehr differenzierten und weitgehend auch komplizierten Formulierung der hinzugekommenen Artikel.

Am 13. Oktober 1965 reichte Ständerat *Karl Obrecht* eine Motion ein, in der er vom Bundesrat verlangte, «eine Totalrevision der Bundesverfassung nach gründlicher Vorarbeit an die Hand zu nehmen». Am 30. November des gleichen Jahres unterbreitete *Peter Dürrenmatt* dem Nationalrat eine ähnliche Motion. In der Sommersession 1966 wurden die beiden Motionen je ohne Gegenstimme dem Bundesrat überwiesen. Dieser setzte in der Folge eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von alt Bundesrat *Friedrich Traugott Wahlen* ein. Die «Wahlen-Kommission» erarbeitete einen Fragebogen mit rund 80 Fragen, welcher an Kantone, Parteien, Interessenverbände, Kirchen und Hochschulen gerichtet war. Die umfangreichen Stellungnahmen wurden 1970 in vier Bänden veröffentlicht. Am 6. September 1973 publizierte die Arbeitsgruppe ihren *Schlussbericht*, in dem sie ihre Vorstellungen über Reformanliegen und Grundwerte festhielt. Sie empfahl dem Bundesrat, eine grosse Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines konkreten Verfassungsentwurfs zu betrauen.

Auf den 8. Mai 1974 ernannte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine *46köpfige Expertenkommission² unter dem Vorsitz von Bundesrat Dr. Kurt Furgler*, Vorsteher des erwähnten Departementes. Ende 1977 unterbreitete die Kommission dem Bundesrat einen ausformulierten Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung mit dazugehörigem Begleitbericht (Ber.)³. Im VE wurden Minderheitsvorschläge als *Varianten* berücksichtigt, wenn mindestens ein Drittel der Kommissionsmitglieder der Aufnahme der jeweiligen Variante zustimmte. Mit Ausnahme eines Kommissionsmitgliedes haben alle den Verfassungsentwurf in der vorliegenden Form gebilligt. (4 Kommissionsmitglieder traten zwischen 1974 und 1977 aus der Expertenkommission zurück.)

2. Formelle Aspekte im Zusammenhang mit einer Totalrevision der Bundesverfassung

Was nach der Auswertung der eingereichten Vernehmlassungen (Ende 1980) geschieht, ist noch offen. Grundlage für das weitere Vorgehen ist auf alle Fälle der dritte Abschnitt der geltenden Bundesverfassung. Er sieht drei verschiedene Möglichkeiten vor:

² Die personelle Zusammensetzung der Expertenkommission ist aus Anhang IV ersichtlich.

³ Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977.

- die Bundesversammlung, d. h. beide Kammern, beschliesst die Totalrevision der Bundesverfassung und nimmt sie auf dem Wege der Bundesgesetzgebung an die Hand;
- falls sich nur eine Kammer dazu entschliesst, wird die Frage dem Volk (und nicht auch den Ständen) zum Entscheid vorgelegt und bei positivem Ausgang eine neue Bundesversammlung gewählt;
- wenn beide Kammern die Totalrevision ablehnen, kann auf dem Wege der Volksinitiative eine Abstimmung zur Frage der Totalrevision verlangt werden.

Jedenfalls hängt das Endresultat von der Zustimmung der Mehrheit von Volk und Ständen ab.

3. Warum überhaupt eine Totalrevision?

Im Begleitbericht der Expertenkommission und in verschiedenen anderen Publikationen werden unterschiedliche Gründe für und gegen eine Totalrevision angeführt und diskutiert. Es ist klar, dass man die dabei angeführten Argumente vom *strategischen Denken*, das damit verbunden ist, klar trennen muss. Zweifellos stehen auch jene Personen, welche den vorliegenden Expertenentwurf aufs entschiedenste ablehnen, einer Totalrevision, welche gewisse *minimale Bedingungen* nicht verletzt, durchaus positiv gegenüber. Für viele bestehen jedoch ebenso wenig Zweifel, dass ein Konsens über solche minimalen Bedingungen nicht gefunden werden kann, und dass die bestehende Bundesverfassung in dieser Situation ihren Vorstellungen einer optimalen Verfassung näherkommt als der VE.

Die *Expertenkommission* begründet die Wünschbarkeit einer Totalrevision *im allgemeinen*⁴ zum einen mit Zitaten von Walther Burckhardt und Max Imboden; zum anderen meint sie, «dass man darin (d. h. in der heutigen BV; JH) vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehe» und dass «in dem wild wuchernden Verfassungsgarten die grossen Züge und einheitsstiftenden Ordnungsgedanken verloren zu gehen und durch Nebensächlichkeiten überdeckt zu werden» drohten. Aus dieser Sicht postuliert die Expertenkommission, die Totalrevision sowohl im Sinne einer formalen Textbereinigung als auch einer inhaltlichen Strukturbereinigung weiterzuverfolgen. Im Sinne einer *formalen Textbereinigung* äussert sich die Expertenkommission wie folgt: «Alles, was nicht auf die Verfassungsstufe gehört, weil es nicht dauernd grundlegend und wichtig ist, soll

⁴ Ber. S. 6ff.

entweder ersatzlos gestrichen oder auf die Gesetzesebene herabgestuft werden.»⁵

Aus der Sicht der Totalrevision als *inhaltlicher Strukturbereinigung*⁶ führt die Kommission u. a. fünf Punkte an, um zu belegen, «dass die Staatsmaschine mühsam und oft langsam arbeitet, dass das Interesse der Bürger am Staatsleben zum Teil beängstigend gering geworden ist, dass der demokratische Dialog gestört scheint und dass die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen völlig undurchsichtig geworden sind». Es wird in erster Linie festgehalten, dass die Aufzählung der Grundrechte lückenhaft und unüberschaubar sei und dass der Bürger in der Bundesverfassung nur noch unvollständige Auskunft über seine Rechte und Pflichten erhalte. An zweiter Stelle wird behauptet, dass die Formen und Funktionen des Privateigentums, der Wirtschaft und des freien Marktes in Frage gestellt seien und neu überdacht werden müssten. «Die Auslegung der entsprechenden Verfassungsartikel ist umstritten und führt zu langwierigen Streitereien, statt dass man sich auf das Erarbeiten der zweckmässigsten Lösung konzentrieren könnte. Man weicht deshalb entweder in das undemokratische Dringlichkeitsrecht aus oder kann nicht rechtzeitig die notwendigen Massnahmen treffen, was das Malaise und die Verdrossenheit gegenüber dem Staat nur nochmals vergrössert.» Drittens wird festgehalten, dass sich Bund und Kantone in einem Zustand arger Verfilzung der Kompetenzen und Finanzen befänden, und dass bei allen Beteiligten die Einsicht wachse, dass rasch ein dauerhafter Ausweg gefunden werden müsse. Im weiteren ist die Kommission der Überzeugung, dass die jüngste politische Entwicklung zeigt, «dass weite Kreise nicht einfach ein „Weiterwursteln“ wünschen, sondern eine grundsätzliche und tiefgreifende Neubesinnung auf das, was unser Staatswesen leisten kann und muss, und wo seine Grenzen liegen». Als letzten Punkt erwähnt die Kommission die Notwendigkeit, in der Bundesverfassung «neue Wegweiser für neue Probleme» aufzustellen. Inwieweit die Kommission in ihrem Entwurf Vorschläge präsentiert, die in den kritisierten Punkten wegweisend sind, wird die vorliegende Untersuchung zu beantworten versuchen.

Der Berner Staatsrechtler *Hans Huber* bezeichnet die Totalrevision in seinem Artikel «Abenteuer, Sandkastenübung oder Notwendigkeit?» in der «NZZ»⁷ «als *dringendes Gebot* aus unserer Zeit heraus». Er führt sieben Aspekte an, um diese Behauptung zu illustrieren: erstens die «„Verwilderung“ des Textes der Bundesverfassung», zweitens das «Fehlen eines Grundrechtskatalogs», drittens das Nichtvorhandensein einer

⁵ Ber. S. 8.

⁶ Ber. S. 8ff.

⁷ NZZ, 148, 29. 6. 1978, S. 25.

eidgenössischen «Finanzverfassung», viertens die verfassungsmässige Institutionalisierung des «sozialen Rechtsstaates», fünftens die überholte resp. teilweise inexistente «Wirtschaftsverfassung», sechstens die Existenz einer zu stark nach innen gekehrten Schweiz und siebtens das «politische» System und das «Regierungssystem». Zu diesem letzten Punkt führt Huber an: «Das schweizerische politische und Regierungssystem trägt etwas Unfertiges zur Schau, wenn man es mit dem parlamentarischen oder dem Präsidentsystem vergleicht.» Darüber hinaus gehe es um die «Grenzen der Abstimmungsdemokratie» und um die «verfassungsstaatliche Vervollkommnung der Verfassungsgerichtsbarkeit».

Bei einem Vergleich der für die Notwendigkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung geltend gemachten Gründe fällt auf, dass sie *formell* zwar weitgehend übereinstimmen, dass über die einzuschlagende Marschrichtung der Revision doch weitgehend divergierende Ansichten vorliegen.

2. Kapitel:

Ziele und methodischer Ansatz dieser Arbeit

Wie einleitend bereits erwähnt wurde, wird nicht der ganze Verfassungsentwurf untersucht. In gesamtlicher Betrachtungsweise werden einzelne Problemkreise herausgegriffen, um so analytisch etwas mehr in die Tiefe gehen zu können. Zwei Aspekte des Verfassungsentwurfs werden streng auseinandergehalten: die *inhaltlichen Bestimmungen* auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Institutionen, die den *Entscheidungsprozess* festlegen, durch welche solche Inhalte abgeändert oder andere neu geschaffen werden können. Nur so ist Gewähr dafür geboten, dass den jeweiligen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs die ihnen zukommende potentielle Bedeutung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den politischen Prozess und auf das Zusammenleben aller Bürger dieses Staates zugemessen wird.

Ziel der Arbeit ist es, mit Hilfe einer *positiven Analyse*, die auf klar definierten *Werturteilen* beruht, die Implikationen des VE darzustellen und mit jenen der Bundesverfassung (BV)⁸, d. h. mit der beobachtbaren Wirklichkeit, zu vergleichen. Es soll also das voraussichtliche Verhalten der Bürger unter der vorgeschlagenen Grundordnung untersucht werden. So wird analysiert, welche Anreize auf das menschliche Verhalten beispielsweise durch eine weitgehende Einschränkung der Eigentumsgarantie hervorgerufen werden. Positive Analyse und normative Aussagen werden so weit wie möglich auseinandergehalten und normative Urteile immer eindeutig als solche zu erkennen gegeben. Denn nur auf der Basis von «dispassionate analysis and compassionate policy»⁹ hat eine ernsthafte politische Diskussion einen Sinn.

⁸ Vgl. hierzu Anhang I.

⁹ Der Ausdruck stammt aus *Alchian*, Armen und *Allen*, William R., *Exchange and Production*, 2nd ed., Belmont Cal. 1977, S. 477.

3. Kapitel:

Staatsidee und Verfassungsverständnis im Verfassungsentwurf

Eine Beurteilung des Verfassungsentwurfs hinsichtlich der diesem Entwurf zugrunde liegenden Staatsidee und des Verfassungsverständnisses ist nichts anderes als ein *Vergleich*: ein Vergleich mit der geltenden Bundesverfassung oder mit einer der vielen Staatstheorien. Einzeln durchgeführt, hinkt jedoch jeder dieser Vergleiche. Der *Vergleich mit der Bundesverfassung* bedient sich zwar einer realen Rechtsstruktur, welche die Schweiz von heute widerspiegelt; die Bundesverfassung ist jedoch in den Augen der meisten Leute nicht die optimale Verfassung. Der beste Massstab zur Beurteilung des VE ist also nicht einfach die heutige Verfassung. Die vielen verschiedenen *Staatstheorien* sind ebenfalls kaum geeignet, als alleinige Beurteilungskriterien für diesen Vergleich herangezogen zu werden. Zum einen widersprechen sich solche Staatstheorien in den ihnen zugrunde liegenden Werturteilen oft diametral, zum anderen sind sie nicht primär auf eine bestimmte existierende Situation zugeschnitten. In der *ökonomischen Theorie* wurden in den letzten rund zwanzig Jahren Instrumente zur Analyse politischer Prozesse entwickelt. In diesem Kapitel wird mit Hilfe des ökonomischen Instrumentariums ein *kombinierter Vergleich*, d. h. ein Vergleich, der sowohl auf einzelne Staatstheorien als auch auf die geltende Bundesverfassung Bezug nimmt, durchgeführt. Zuerst sollen deshalb einige der wichtigsten Staatstheorien dargestellt werden. Anschliessend wird der ökonomische Ansatz zur Verfassungsanalyse erläutert. Danach wird der erwähnte kombinierte Vergleich durchgeführt.

1. Staatstheoretische und ökonomische Grundlagen zur Verfassungsanalyse

1.1. Staatstheoretische Grundlagen

Die Antworten auf die Frage nach Wesen und Zweck des Staates sind äusserst vielfältig, und genau so vielfältig sind denn auch die geforderten und die wirklichen Formen. Es war die Hauptaufgabe, die sich die Staatsdenker immer wieder stellten, das *Spannungsverhältnis* Individuum–Staat zu untersuchen, d. h. die Aufgaben und Rechte des Staates gegenüber dem

Individuum und jene des einzelnen gegenüber dem Staat sowie die damit verbundenen Einwirkungen auf die Beziehungen zwischen den einzelnen zu untersuchen. Welcher Auffassung auch immer ein Staat oder eine Staatstheorie folgt: diese Verhältnisse machen sein Wesen aus. Man kann die Staatsauffassungen bündeln in solche, die eher das Individuum in den Dienst des Staates und eventuell eines ihm zugrunde liegenden weiteren Zweckes stellen, sowie in solche, die den Staat eher als eine dem einzelnen dienende Organisation verstehen.

Der Staat als Selbstzweck

Hobbes beschreibt in seinem «*Leviathan*» und in «*The Citizen*»¹⁰, warum und wie ein Staat zustandekommt und wie er aussehen wird. Ausgehend von einem vorstaatlichen Zustand, in dem jeder die gleichen «natürlichen» Rechte auf alles hat¹¹, geben die in dauernde kriegerische Auseinandersetzungen verwickelten Individuen aus Vernunftsgründen alle ihre Rechte auf, um künftig in Ruhe und Ordnung leben zu können. Die Unterordnung ist dabei so vollkommen, dass der Staat alles und das Individuum nichts ist¹². Mit der Verabsolutierung des Staates verliert das Individuum alle Freiheit, aber es hat ja dem *Leviathan* zugestimmt. Der mit der Regierung Betraute verfügt über sämtliche Gewalt; er bestimmt, was für das Volk gut ist¹³. Das Hobbessche Modell geht an sich *nicht* über den jedem Staat innewohnenden Ordnungszweck hinaus, allein, es schließt andere Bedürfnisse als Ruhe und Sicherheit aus. «Freedom to security» ist alles¹⁴. Das absolute Sicherheitsbedürfnis entspringt dem Menschenbild von vorstaatlichen Kriegern, wo «*homo homini lupus est*». In diesem anarchischen Zustand ist Handel zu gegenseitigem Vorteil grundsätzlich ausgeschlossen, alles ist Piraterie.

Das Modell des präkonstitutionellen Zustandes, wie ihn *Hobbes* beschreibt, ist nützlich, stellt es doch den Extremfall von Ordnungslosig-

¹⁰ *Hobbes*, Thomas, *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth, ecclesiasticall and civill*. Ders., *The Citizen, Philosophical Rudiments concerning Government and Society*.

¹¹ *The Citizen*, Kap. 1, 10–15.

¹² Diese Unterordnung wird durch Einstimmigkeit im Gesellschaftsvertrag begründet. *Leviathan* Kap. 18. Vgl. dazu auch *Rousseau*, Fussnoten 20 und 21. Einstimmigkeitsprinzip und Totalitarismus: *Bracher*, K. D., *Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie*, München 1976, S. 42 f.

¹³ *The Citizen*, Kap. 13.

¹⁴ «... the safety of the people is the supreme law.» *The Citizen*, Kap. 13,2. Vgl. auch Kap. 13, 15. Zur Frage, ob man *Hobbes'* Staatsauffassung als totalitär im modernen Sinne bezeichnen könne, vgl. *Talmon*, J. L., *The Origins of Totalitarian Democracy*, London 1952, S. 262 ff.

keit und absoluter individueller Freiheit dar. (Natürlich kann diese Ordnungslosigkeit nur unter der Annahme von «equal power» andauern, da sonst des einen Übermacht und des anderen Unterlegenheit eine bestimmte Ordnung hervorrufen.) Auf der anderen Seite ist auch der «Leviathan» als Modell eines totalen Staates nützlich. Einerseits kann er als Extremfall von Staatsmacht und individueller Unfreiheit verstanden werden. Andererseits ist auch der Machbarkeitsglaube, die Staatsgläubigkeit total. Dieser totale Staat wird die einfachste Verfassung aufweisen: er hat eine lückenlose Generalkompetenz. Sein Zweck folgt allein aus seinem Wesen.

Die individuelle Freiheit als Staatszweck

Locke wird im allgemeinen als einer der wichtigsten Vertreter einer freiheitlichen Staatsauffassung angesehen. Auch er geht von einem vorstaatlichen Zustand aus, in dem alle Menschen mit den gleichen natürlichen Rechten ausgerüstet sind¹⁵. Er sieht vor allem darin, dass jeder sein eigener Richter und Vollzieher ist, die Unerträglichkeit des vorstaatlichen Zustandes. Aus Gründen der Vernunft, wobei Locke darunter eigentlich Selbstinteresse versteht, schliessen sich die Menschen durch einen Vertrag zu einer politischen Gesellschaft, dem Staat, zusammen. Der Unterschied zu Hobbes besteht nun darin, dass sie *nicht alle* Macht aufgeben, sondern nur diejenige, die zur Erreichung des Staatszweckes *notwendig* ist. Dieser wird von Locke so umschrieben: «The mutual preservation of their lives, liberties and estates, which I call by the general name property.» Dies erreicht der Staat mit folgenden Mitteln: erstens mit einem Recht, das die Kontroversen zwischen den Menschen regelt, zweitens durch Richter ohne Vorurteile und Einseitigkeit, drittens durch staatlichen Vollzug des Rechts und der Rechtsprechung¹⁶. In der Organisation seines Staatsmodelles stellt die Legislative die höchste Gewalt dar, allerdings ist sie beschränkt durch den Staatszweck, und das Volk kann sie absetzen (Locke ist in dieser Hinsicht zwar äusserst zögernd)¹⁷. Die drei wichtigsten Elemente dieses freiheitlichen Staatsmodells sind also:

- Der Staat ist eine Organisation von Individuen.
- Als solche hat er den Zweck, diesen Individuen die Entfaltung (Leben, Freiheit, Eigentum) sicherzustellen und zu fördern.

¹⁵ Locke, John, *Second Treatise of Government*, § 4 ff.

¹⁶ a.a.O., § 95 ff, 99, 123, 124.

¹⁷ a.a.O., Kap. 11 bis 19. Lockes Auffassung über Staat und Religion oder seine Ansicht über Eroberungen sollen hier nicht diskutiert werden. Wichtig ist nur das Staatsmodell.

- An die Stelle eines Teils Eigenmacht tritt die Staatsmacht, die gesetzlich und ohne Willkür den Staatszweck ermöglicht.

Zum ersten Punkt: Entscheidend ist, dass der Staat nur durch seine Beziehung zum Individuum einen Sinn hat. Als losgelöstes Eigenwesen verliert er seinen Inhalt. Zum zweiten: Dadurch, dass der Staat den Bürgern möglichst grosse Entfaltung zu gewähren versucht, unterscheidet er sich von sämtlichen anderen Staatsauffassungen mit spezifischen Zweckbestimmungen wie z. B. der Förderung einer bestimmten Rasse oder Klasse. Der freiheitliche Staat ist auf ein Menschenbild bezogen, das dem Individuum die Fähigkeit, zu erkennen, zu werten, zu entscheiden und neue Wege zu finden, zugesteht¹⁸. Ein Menschenbild, das dem Menschen diese Fähigkeiten abspricht, indem es ihn z. B. als reinen Rollenspieler ansieht, muss notgedrungen bei einer Konzeption des Staates enden, die in irgendeiner Weise die Rollen determiniert und dem menschlichen Tun und Lassen eine bestimmte Richtung gibt. Zum dritten Punkt: Die eine freiheitliche Ordnung sicherstellende Staatsmacht ist in Recht gefasst. Dieses Recht hat zwei Dimensionen: die Beziehung Individuum – Individuum und die Beziehung Individuum – Staat. Man kann diese auch *horizontal* und *vertikal* nennen. Die horizontale Dimension ist nichts anderes als die Abgrenzung, die Definition von Freiheitsrechten; die vertikale ist die für die Verwirklichung eines sicheren und friedlichen Zusammenlebens notwendige Definition von Pflichten und Rechten des Individuums und des Staates. Im Unterschied zum Modell von Hobbes hat hier, in horizontaler Richtung, beispielsweise Privatrecht einen Platz, während in vertikaler Richtung die Staatsgewalt beim Individuum seine Schranke findet. Dies impliziert, dass jede die freiheitliche Ordnung begünstigende Handlung *zweckmässig und angemessen* sein muss. Angemessenheit staatlichen Handelns in der Verfolgung des Staatszwecks ist denn auch das Hauptmerkmal des freiheitlichen Staates.

Die Eigenmacht für die Durchsetzung von Ansprüchen zwischen den Bürgern wird ersetzt durch staatliche Gewalt. Diese hat *ohne Willkür* zu handeln, oder mit andern Worten: *Im Verhältnis zur Staatsgewalt sind alle Individuen gleich*. Die Gleichheit hat in Verbindung mit der individuellen Freiheit nur als *relative Gleichheit* einen Sinn. Falls die Individuen einander nicht in jeder (hier relevanten) Beziehung gleich sind, sondern in verschiedener Art und in verschiedenem Ausmass von den gewährleiste-

¹⁸ Die Art des Menschenbilds ist für die Beurteilung gesellschaftlicher Vorgänge entscheidend. Vgl. z. B. dazu *Brunner*, Karl, und *Meckling*, William, *The Perception of Man and the Conception of Government*, in: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 9, No. 1, Part 1, Febr. 1977, S. 70ff.

ten Freiheiten Gebrauch machen, ist jede absolute Gleichstellung eine *Umverteilung von Freiheitsrechten*¹⁹.

Der Klarheit willen sei hervorgehoben, dass die Freiheiten im Lockeschen Modell keinesfalls absolut sind. Der Mensch steht im gesellschaftlichen Kontext; erst die horizontale Wirkung und die vertikale Einschränkung der Freiheitsrechte ermöglicht die freiheitliche Ordnung, den «just conduct».

Idealistische Staatszwecke

Rousseau baut seine Staatsauffassung ebenfalls auf der Idee des Gesellschaftsvertrages auf. Sein Ausgangspunkt ist allerdings ein anderer als bei den meisten Staatsdenkern: Für ihn ist der Naturzustand ideal. Erst das Privateigentum schafft ungerechte Zustände, ja schafft die Freiheit ab, die Rousseau mit Vorliebe als «Freiheit der Wildnis» beschreibt²⁰. Durch den *contrat social* werden die Individual- und die Staatsinteressen in Einklang gebracht. Dies geschieht, ähnlich wie bei Hobbes, indem sich ein jeder dem Gesamtinteresse ganz unterwirft («aliénation totale»). Damit sind die Bedingungen für alle gleich, und keiner hat ein Interesse mehr, dem andern lästig zu werden²¹. Im Unterschied zu Hobbes geht es aber nicht nur um Ruhe und Ordnung, sondern um einen Zustand moralischer Freiheit und Gleichheit. Wir haben es also mit einem idealistischen Staatszweck zu tun, im Unterschied zum Staatsselbstzweck Hobbes' und aber auch im Gegensatz zur Staatsauffassung Lockes: Dieser richtet sich ganz einfach nach den Präferenzen der Bürger, Rousseau hingegen strebt ein höheres, «gerechteres» Ziel an. Das hat seine praktischen Auswirkungen: Unterschiedliche religiöse Auffassungen beispielsweise werden die *volonté générale* letztlich spalten. Der Staat muss deshalb eine einzige oder aber keine Religion haben, und Andersgläubige sind zu verbannen²². Bei Staatsauffassungen mit idealistischen Staatszwecken sind folgende Merkmale zu beobachten:

¹⁹ Vgl. dazu auch *Nef*, Hans, Gleichheit und Gerechtigkeit, Zürich 1941.

²⁰ *Rousseau*, Jean-Jacques, L'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, in: *Du contrat social*, Ausg. Garnier, Paris 1960, S. 41.

²¹ ders., *Du contrat social*, Buch 1, Kap. 6.

²² Der Unterschied zu Locke ist a priori nicht unbedingt klar, da auch für Rousseau die individuelle Freiheit Ausgangspunkt und Ziel ist. Es ist der Kunstgriff der *volonté générale*, d. h. der (notwendigerweise) *freien* Zustimmung aller zum *social contract*, durch welche die individuelle Freiheit und die staatliche Allmacht *eins* werden und durch welche die Frage nach der individuellen Freiheit fortan überflüssig wird. Bei Locke ist nun aber gerade diese *volonté générale* zur *aliénation totale* *nicht* vorhanden; Staat und Freiheit bleiben bei ihm auch nach dem *social contract* z. T. entgegengesetzt. Zur Auslegung von Rousseaus Idealstaat vgl. die sehr differenzierte Darstellung von *Nef*, Hans, Jean-Jacques Rousseau und die Idee des Rechtsstaats, in: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte, Bd. 5, 1947, S. 167ff.

- Das Ideal wird zwar von aussen in das Denksystem eingeführt, aber als Ausdruck einer latenten Eigenschaft des Menschen betrachtet.
- Das Ideal ist a priori «gut», und das für alle Individuen.
- Durch Konstruktion einer adäquaten Gesellschaftsordnung wird sich der Mensch automatisch diesem Ideal entsprechend verhalten.

Das gilt nicht nur für Rousseaus Verabsolutierung der *volonté générale* und der daraus resultierenden idealen, egalitären Gesellschaft²³. Idealistische Staatsauffassungen haben die Geschichte in den letzten zweihundert Jahren ganz wesentlich geprägt. Typisch ist, dass die konsequente Realisierung solcher Idealvorstellungen sämtliche anderen möglichen Werte verdrängt. Ganz offensichtlich ist diese Unterordnung z. B. beim extremen Nationalismus, etwas versteckter auch beim «Geschichtsdeterminismus», wo das Gesellschaftsziel in einen historischen Automatismus eingebaut ist (wie z. B. bei Marx). Verhält sich das Individuum nicht wie vorgesehen, ruft dies notwendigerweise nach staatlichem Zwang: Die Staatsgewalt wird totalitär.

Staaten mit idealistischen Staatszwecken werden als *konstruktivistisch* (im Sinne des Machbarkeitsglaubens)²⁴ und als *teleokratisch* («ruled by law which is a set of prudential managerial conclusions specifying a common purpose»)²⁵ bezeichnet. Dies steht im Unterschied zur spontanen, *nomokratischen* Gesellschaftsordnung, deren Recht («rules of just conduct») ganz der Freiheit des Individuums verpflichtet ist. Aus der Antinomie von Freiheit und spezifischen Idealen folgt notwendigerweise, dass eine Ordnung um so mehr die Freiheit des einzelnen einschränken muss, je energischer sie spezifische Zwecke verfolgt.

Staatstheorien, Demokratie und Freiheit

In den vorangehenden drei Abschnitten wurden drei fundamental verschiedene Staatstheorien in ihrer Beziehung zum Individuum dargestellt. Hier soll nun der Entscheidungsprozess kurz beleuchtet werden. Ein zentrales Problem des Entscheidungsprozesses ist die Frage: «Quis custo-

²³ In der *volonté générale*, die ja auf freier Zustimmung beruhen muss, liegt gewissermaßen ein freiheitlicher Ansatzpunkt, wie dies die neuere Rousseau-Forschung gezeigt hat. Das Ideal fällt mit der Konzeption des Staates zusammen. Dies ist bei den anderen idealistischen Staatsauffassungen nicht der Fall, da sie ein darüber hinausgehendes Ideal anstreben. Bauen sie zwar unter Umständen auf einem falschen Rousseau-Verständnis auf, so müssen sie dennoch in diesem Zusammenhang erwähnt werden, weil sie in der Konstruktion (nicht aber im Ideal) dem Staat Rousseaus ähnlich sind.

²⁴ Hayek, Friedrich August, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London 1978, S. 120.

²⁵ Vgl. Oakeshott, Michael, *On Human Conduct*, Oxford 1975, S. 231 ff.

diet ipsos custodes?»), oder, wer denn die Behüter bewache. Diese Problematik beschäftigte die Vertreter aller beschriebenen Staatsauffassungen, denn die Handhabung der staatlichen Macht lädt offenbar überall und immer zum Missbrauch ein.

Hobbes vertraut auf den absoluten Herrscher, dass er im Sinne des Leviathans seine Macht ausübe²⁶. Es gibt keine irdische Kontrolle über ihn, da ja die Bürger absolut machtlos sind. *Spinoza* hat eine tiefe Sympathie für die Demokratie. Obwohl er unterstellt, dass zwar einzelne Individuen «absurd» handeln können, erachtet er es als fast unmöglich, dass sich die Mehrheit auf eine Absurdität einigen könnte. Wenn sie ihre Macht erhalten wolle, dann müsse sie auf das Gemeinwohl achten und ihre Politik auf vernünftigen Kriterien aufbauen²⁷. *Rousseau* geht in Sachen Demokratie viel weiter. Für ihn ist die *volonté générale* geradezu das Kernstück der Gesellschaft. Das Einstimmigkeitsprinzip kann nichts anderes als «richtige» Resultate liefern. (Einstimmigkeit wird durch *generelle Fragestellung* erreicht.)²⁸ Ist Einstimmigkeit einmal erreicht, dann steht der Staatsgewalt nichts mehr im Wege.

Auch die freiheitliche Staatsauffassung muss sich mit dem politischen Entscheidungsprozess befassen, denn erstens sind die Regeln des «just conduct» nicht einfach gegeben, sondern müssen von jemandem erarbeitet werden, und zweitens sind sie nicht statisch, sondern unterliegen einem dauernden Anpassungsprozess. Wer mit der Ausarbeitung oder Anpassung betraut ist – sei es ein Gericht, ein Gesetzgeber oder eine ausführende Gewalt –, hat einen Einfluss auf die tatsächliche Anwendung der Staatsgewalt.

Dass Demokratie und individuelle Freiheit nicht dasselbe sind, wurde spätestens mit der Französischen Revolution klar. Doch schon *Montesquieu* unterscheidet zwischen der Macht und der Freiheit des Volkes²⁹. *Alexis de Tocqueville* widerlegt *Spinozas* Aussage über die wahrscheinliche Richtigkeit demokratischer Entscheide. Er sieht nicht ein, warum eine unbeschränkte Macht des Volkes nicht gleich schädlich sein könne wie die eines Tyrannen³⁰ oder wie es *Johann Kaspar Bluntschli* ausdrückt: «Ob meine Eigenart vom Unverstande der Menge unterdrückt werde oder von der Willkür eines Despoten gefesselt werde, ist für meine Freiheit gleich verderblich.»³¹ In neuerer Zeit wurde «Demokratismus»

²⁶ Hobbes, *The Citizen* (Fussnote 10) Kap. 13.

²⁷ *Spinoza*, Baruch von, *Tractatus theologico-politicus*, Kap. 16.

²⁸ *Rousseau* (Fussnote 21), 2, Kap. 3. Es ist interessant, diese Ansicht *Rousseaus* mit dem Auftreten genereller Formulierungen im Verfassungsentwurf zu vergleichen.

²⁹ *Montesquieu*, *De l'esprit des lois*, Buch 11, Kap. 2.

³⁰ *Tocqueville*, *Alexis de*, *De la démocratie en Amérique*, Kap. 15.

³¹ *Bluntschli*, *Johann Kaspar*, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, München und Leipzig 1881, S. 349.

von Wissenschaftlern verschiedener Richtungen angegriffen, so z. B. vom Historiker *Talmon*³² und vom Ökonomen und Philosophen *Hayek*, der mit Hilfe von Erkenntnissen der politischen Ökonomie die Gefahren einer unbeschränkten Staatsmacht in der Form einer Demokratie aufzeigt³³.

Geht man vom oben beschriebenen Konzept von Freiheitsrechten, Angemessenheit und Rechtsgleichheit aus, so ist jede Staatstätigkeit, die über die Staatsaufgabe zur Sicherung der freiheitlichen Ordnung hinausgeht, ein rechtsungleicher Gebrauch von Staatsmacht zugunsten einer bestimmten Gruppe (z. B. der Mehrheit) und zuungunsten einer andern Gruppe (z. B. der Minderheit), oder mit andern Worten eine Umverteilung von individuellen Freiheiten, Demokratie hin oder her.

1.2. Der ökonomische Ansatz zur Verfassungsanalyse

Während die erwähnten Staatstheorien Ausdruck unterschiedlicher ethischer Vorstellungen sind, versucht der ökonomische Ansatz, die Implikationen alternativer Institutionen mit Hilfe einer *positiven Analyse* darzustellen.

Politische Institutionen, d. h. Verfassungsartikel, Gesetze und Verordnungen, unterscheiden sich darin, wie die Menschen auf sie reagieren. Um politische Institutionen zu untersuchen, muss man deshalb von einem *Verhaltensmodell des Menschen* ausgehen. In den Sozialwissenschaften unterscheidet man eine Reihe verschiedener Verhaltensmodelle, deren wichtigste das ökonomische, das soziologische und das psychologische Modell des Menschen sind. Sie unterscheiden sich zum Teil sehr wesentlich in ihren Annahmen. Entsprechend unterschiedlich sind denn auch die daraus abgeleiteten Aussagen. In der vorliegenden Arbeit wird nur das ökonomische Modell des Menschen unterstellt. Da es sich fundamental vom soziologischen Modell unterscheidet, wird auf eine Auseinandersetzung mit soziologischen Aussagen verzichtet. So wird denn auf die Rechtssoziologie bewusst nicht eingegangen. Auch soll ein impliziter Methodenpluralismus, den man häufig unter Juristen und Politikern antrifft, vermieden werden.

Das ökonomische Modell des Menschen

Das ökonomische Modell des Menschen ist nicht nur eine Theorie über Produktion und Konsum, sondern vor allem eine *Theorie menschlichen*

³² Vgl. Fussnote 14.

³³ Hayek (Fussnote 24), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London 1967, S. 161ff.

Verhaltens als Reaktion auf die natürlichen und politischen Gegebenheiten, die im Verlaufe dieses Prozesses auch umgestaltet werden.

In der Ökonomie wird der Mensch als Individuum angesehen, das durch ein dauerndes Abwägen von Vor- und Nachteilen jeder Handlung (Kosten und Nutzen) versucht, sein eigenes Wohl zu vergrössern. Diese Verhaltensweise bestimmt nicht nur die wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern ebenso politische Handlungen. Die Verfolgung des Eigenwohls führt dazu, dass über weite Strecken auch das Wohl der Allgemeinheit gefördert wird. Im-Prinzip unterscheidet sich der Bäcker, der Brot bäckt, um etwas zu verdienen, und gleichzeitig einen positiven Beitrag an die Versorgung der Bevölkerung leistet, nicht vom Politiker, der seine Wiederwahl dadurch sicherzustellen versucht, indem er durch seine politischen Aktivitäten das Interesse seiner Wähler verfolgt³⁴.

Das ökonomische Modell legt nahe, dass politische Institutionen zum eigenen Vorteil ausgenützt werden, seien sie dazu vorgesehen oder nicht. Politische Anstrengungen werden dabei nur so lange unternommen, als der zusätzliche Ertrag zum eigenen Vorteil die zusätzlichen Aufwendungen rechtfertigt. Die jeweiligen politischen Institutionen, d. h. Verfassungsartikel oder Gesetze, bestimmen weitgehend den Umfang solcher persönlicher Vorteile.

Eine ökonomische Analyse staatlicher Tätigkeiten

In jedem modernen Staat können folgende Kategorien kollektiven Handelns beobachtet werden:

1. Der Schutz individueller Rechte und die Durchsetzung privater Verträge.
2. Die Regulierung privater Tätigkeit.
3. Makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen.
4. Die Produktion öffentlicher Güter.
5. Die Produktion privater Güter.
6. Formen direkter Einkommens- und Vermögensumverteilung.

Eine umfassende Erklärung dieser Aktivitäten war Gegenstand der politischen Ökonomie in den letzten zwanzig Jahren und wird auch die Forschung in der Zukunft bestimmen. In der folgenden Analyse wird ein kurzer Abriss dieser Forschung dargestellt³⁵.

³⁴ Vergleiche Fussnote 18.

³⁵ Die Literatur auf diesem Gebiet ist sehr umfangreich. Vergleiche zum Beispiel:

- Amacher, R. C., Tollison, R. D., and Willett, T. D., *The Economic Approach to Public Policy*, Cornell University Press, 1976.
- Borcharding, Thomas E., ed., *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, Durham, 1977.

Der Schutz individueller Rechte und die Durchsetzung privater Verträge

Der staatliche Schutz individueller Rechte und die staatliche Durchsetzung privater Verträge ist eine notwendige Bedingung für die Abwesenheit von Anarchie. Die Existenz einer Rechtsordnung verringert die der Anarchie innewohnende Unsicherheit und verkleinert die zur Vertragsdurchsetzung notwendigen Kosten. Die praktisch gleichmässige Teilhabe aller an dieser Zustandsverbesserung führt zum Auftreten eben dieser Rechtsordnung. Seit Buchanans Buch «The Limits of Liberty»³⁶ wird diese Staatstätigkeit als «*protective state*», als «sichernder Staat», bezeichnet, im Unterschied zum «*productive state*», der dort mit produzierender und umverteilender Aktivität in Erscheinung tritt, wo Externalitäten³⁷ vorkommen.

Die Regulierung privater Tätigkeit

Ein Grossteil staatlicher Aktivitäten zielt auf eine den Schutz individueller Rechte und die Durchsetzung privater Verträge übersteigende Regulierung privater Tätigkeiten ab. Als Beispiele können angeführt werden: Vorschriften über Ladenschlusszeiten, die der Vertragsfreiheit direkt widersprechen; Eichvorschriften; Sicherheitsvorschriften über die Installation elektrischer Anlagen; Vorschriften über die Medikamenten- und Nahrungsmittelkontrolle; Vorschriften über das Tragen von Sicherheitsgurten und Schutzhelmen.

Solche staatlichen Aktivitäten werden normalerweise mit zwei Argumenten begründet. Zum einen wird auf die mit privaten Tätigkeiten verbundenen «Externalitäten» hingewiesen. Zum anderen wird behauptet, dass der Staat solche Regulierungen vornehmen müsse, weil die Leute Fehler machen.

- Brunner, Karl, Meckling, William, *The Perception of Man and the Conception of Government*, vgl. Fussnote 18.
- Brunner, Karl, *Reflections on the Political Economy of Government. The Persistent Growth of Government*, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg., Heft 3, September 1978, S. 649ff.
- Buchanan, James M. and Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957
- Meltzer, Allan H. and Richard, Scott F., *Why Government Grows (and Grows) in a Democracy*, *Public Interest*, 52, Summer 1978, S. 111ff.
- Stigler, George J., *Economic Competition and Political Competition*, *Public Choice*, Fall 1972, S. 91ff.

³⁶ Buchanan, 1975, S. 95ff.

³⁷ Vgl. dazu unten S. 29f.

Die Existenz externer Effekte verkleinert die soziale Wohlfahrt (im Sinne der Pareto-Optimalität³⁸), verglichen mit einer Situation, in der wegen Abwesenheit von Transaktionskosten keine *Externalitäten*³⁹ auftreten⁴⁰. Anhand eines Vergleichs des tatsächlichen Zustandes mit einer zwar idealen, aber inexistenten Welt, in der keine Externalitäten vorkommen, folgern verschiedene Lehrbücher und Politiker, dass der Staat beim Auftreten von Externalitäten eingreifen muss. Das Problem ist aber nicht so einfach.

Seit den erwähnten Arbeiten von Coase und Buchanan/Tullock ist bekannt, dass die Existenz externer Effekte weder hinreichend noch notwendig sind, um staatliche Regulationen zu begründen. Erstens muss berücksichtigt werden, dass Externalitäten auf *ungenügend definierte Eigentumsrechte* (im Sinne von John Locke⁴¹) zurückgeführt werden können. Man müsste diese also zuerst einmal optimal definieren. Sobald Eigentumsrechte genügend klar definiert sind, sind Anreize vorhanden, Externalitäten zu internalisieren⁴². Aber selbst im Falle optimal definierter Eigentumsrechte existieren Situationen, in denen gewisse staatliche Aktivitäten (z. B. Steuern; Vorschriften, verbunden mit Bussen; Verbote; Richtwerte etc.) die oben erwähnte Wohlfahrt vergrößern⁴³. Dies aber nur, wenn die Kosten staatlicher Aktivität sowohl kleiner sind als entsprechende private Kosten als auch kleiner als die daraus resultierenden Erträge.

Es erstaunt jedoch, dass beispielsweise im Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz und im entsprechenden Bericht *genau dieser*

³⁸ Vgl. dazu unten Fussnote 60.

³⁹ Bei jeder Tätigkeit fallen verschiedene Nutzen- und Kostenarten an, die hier einerseits vom Gesichtspunkt des Verursachers und andererseits vom Gesichtspunkt des Trägers her untersucht werden müssen. Die gesamten, d. h. volkswirtschaftlichen Kosten und der gesamte, d. h. volkswirtschaftliche Nutzen lassen sich je in einen privaten und einen sozialen Teil aufgliedern. Unter privaten Kosten versteht man dabei jenen Kostenbestandteil, den der Verursacher selbst zu tragen hat. Unter sozialen Kosten hingegen versteht man jene Kosten, die nicht der Verursacher einer Tätigkeit, sondern die Allgemeinheit (oder ein Teil der Allgemeinheit) zu tragen hat. Dieselben Definitionen gelten analog für den privaten und den sozialen Nutzen. Weil soziale Kosten und sozialer Nutzen nicht in die Entscheidungsbildung des Individuums eingehen, also «ausserhalb» liegen, spricht man von «externen Effekten» oder «Externalitäten».

⁴⁰ Vergleiche dazu Coase, Ronald H., The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, Vol. III, 1960, S. 1ff.

⁴¹ Vergleiche S. 20ff.

⁴² Vergleiche z. B. Cheung, Steven N. S., The Fable of the Bees: An Economic Investigation, Journal of Law and Economics, Vol. XVI, 1973, S. 11 ff.

⁴³ Als Beispiele können erwähnt werden: Abgasvorschriften, Lärmvorschriften, in gewissem Umfange auch Bau- und Zonenvorschriften etc.

Vergleich von Kosten und Erträgen als nicht möglich bezeichnet wird⁴⁴. Im übrigen hat dieser Entwurf höchstens am Rande etwas mit dem Problem der Externalitäten zu tun.

Darüber hinaus wird oft nicht berücksichtigt, dass auch staatliche Aktivitäten negative Externalitäten nach sich ziehen können. Dieser Aspekt muss bei der Beurteilung von Staatseingriffen gebührend beachtet werden.

Sehr oft wird jedoch argumentiert, dass der Staat unabhängig von der Frage der Externalitäten Massnahmen zum Schutze seiner Bürger ergreifen müsse. Dies deshalb, weil Leute *Fehler machen*, da ihr Planungshorizont⁴⁵ «zu kurz» sei und sie nicht wüssten, was in ihrem besten Interesse sei. Diese Argumente werden u. a. zur Rechtfertigung staatlicher Eingriffe auf dem Gebiet beschränkter Ressourcen (Energie), der Grundlagenforschung und für staatliche Vorschriften auf Kredit- und Versicherungsmärkten, auf dem Gesundheitssektor, im Verkehrswesen⁴⁶ usw. herangezogen.

Was ist von solchen Argumenten zu halten? Es handelt sich hier um die Frage, inwieweit ein Individuum, das sich auf Grund der eigenen Beurteilung seiner (privaten) Kosten-/Nutzen-Situation entschliesst, sich so oder anders zu verhalten, mittels staatlicher Massnahmen zu einem «richtigeren» Verhalten gezwungen werden soll. Abgesehen davon, dass diese paternalistische Einstellung mit dem unterstellten Menschenbild nicht vereinbar ist, sprechen auch die folgenden Argumente gegen diese Haltung:

1. Wer beurteilt denn, was in wessen bestem Interesse ist? Politiker und Staatsbeamte? Mit welchem Recht sind es genau diese Leute?
2. Selbst wenn die Wahl eines Politikers als hinreichende Begründung dafür akzeptiert werden könnte, dass er tatsächlich um das Wohl seiner Wähler weiss, wie sollen denn Leute, die ihr eigenes Interesse nicht kennen, überhaupt in der Lage sein, jenen Politiker zu wählen, der in ihrem besten Interesse handelt?
3. Wenn man die Behauptung akzeptiert, dass die Leute nicht wüssten, was in ihrem besten Interesse sei, gibt es keine Grenzen staatlichen Handelns. Selbst das Erschiessen unschuldiger Bürger könnte gerechtfertigt werden, da diese ja nicht wissen, dass es in ihrem besten Interesse ist, erschossen zu werden.

⁴⁴ Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz samt erläuterndem Bericht, Bern, Februar 1978, S. 8 des Berichts.

⁴⁵ Vergleiche in diesem Zusammenhang: *Chickering*, A. Lawrence, ed., *The Politics of Planning, A Review and Critique of Centralized Economic Planning*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1976.

⁴⁶ Vergleiche z. B. die Diskussion im Nationalrat über die Gründe für die Einführung des Gurten- und Schutzhelmmobilitatoriums vom 18. 9. 1979.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Argument des Fehlermachens beobachtbare staatliche Regulierungen nicht und das Vorliegen von Externalitäten solche nur teilweise rechtfertigt. Warum also versuchen die Stimmbürger nicht, solchen weitergehenden Staatseingriffen Einhalt zu gebieten? Welche Kraft sorgt dafür, dass der Regulationsprozess immer weiter geht?

Das ökonomische Verhaltensmodell kann dazu eine Erklärung liefern. Wie bereits erwähnt, wird der Mensch in diesem Modell als ein Individuum betrachtet, das in dauerndem Suchen und Anpassen sein Eigenwohl zu mehren versucht. «Politische Anstrengungen werden . . . nur so lange unternommen, als der zusätzliche Ertrag zum eigenen Vorteil die zusätzlichen Aufwendungen rechtfertigt.»⁴⁷ Die Kostenseite wird dabei sowohl durch den Verzicht auf den Wert alternativer Beschäftigungen als auch durch den durch Verfassung und Gesetz festgelegten Grad an Möglichkeiten, solche Institutionen zum eigenen Vorteil auszunutzen, bestimmt. Es ist offensichtlich, dass *ungenau formulierte* Gesetze die Kosten verringern und deshalb in der Tendenz dazu führen werden, dass vermehrt Anstrengungen auf dem politischen und nicht im privaten Sektor unternommen werden.

Die Kosten und Nutzen politischer Programme sind meist asymmetrisch auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt: so sind die diesbezüglichen Informationskosten allgemeiner Programme relativ gross im Verhältnis zu den daraus erhältlichen Vorteilen, während bei speziellen Programmen die Informations- und Organisationskosten für die positiv Betroffenen relativ klein und für die negativ Betroffenen relativ gross sind⁴⁸. Das erklärt, dass es meistens nicht im Interesse des Individuums liegt, Anstrengungen zu unternehmen, um solche Programme zu bekämpfen⁴⁹.

⁴⁷ Vergleiche dazu die Ausführungen auf Seite 26.

⁴⁸ Ein Beispiel eines speziellen Programms mag dies erläutern: Betrachtet man den Fall der Milchpreise, so stellt man fest, dass praktisch kein einziger Konsument weiss, wie der Milchpreis überhaupt zustande kommt, während dem Milchproduzenten klar ist, wieviel Subventionen er pro Liter Milch erhält.

⁴⁹ Der Theorie staatlicher Regulationen ist eine umfassende Literatur gewidmet. Vergleiche z. B.

- *Demsetz*, Harold, Why Regulate Utilities?, Journal of Law and Economics, Vol. XI, 1968 S. 55 ff.
- *Peltzman*, Sam, Toward a more General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics, Vol. XIX, 1976, S. 211 ff.
- *Posner*, Richard A., The Social Costs of Monopoly and Regulation, Journal of Political Economy, Vol. 83, 1975, S. 807 ff.
- *Stigler*, George J. and *Friedland*, Claire, What Can Regulators Regulate?: The Case of Electricity, Journal of Law and Economics, Vol. V, 1962, S. 1 ff.

Makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen

Bezüglich makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen können in der Literatur drei verschiedene Ansichten beobachtet werden. Die Vertreter der ersten beiden Ansichten glauben, dass die konjunkturelle Entwicklung eines Landes mittels geeigneter Massnahmen gesteuert werden kann. Sie unterscheiden sich aber darin, ob die geeigneten Massnahmen eher fiskaler oder monetärer Natur sein sollen. Konkret geht es beispielsweise um die Frage, ob einer Rezession mit einer Ausdehnung der Staatsaufgaben (oder einer entsprechenden Reduktion der Steuern) oder mit einer expansiven Geldmengenpolitik begegnet werden soll. Auf Grund neuerer Forschung⁵⁰ kommt die dritte Gruppe zum Schluss, dass jegliche systematische Fiskal- oder Geldpolitik hinsichtlich der Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung höchstens zufällige Erfolge verbuchen kann.

Warum trotz dieser grossen Unsicherheit hinsichtlich der Wirksamkeit makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen immer wieder solche Massnahmen getroffen werden, lässt sich mit dem ökonomischen Modell des Menschen erklären. Danach schlagen die Politiker jene Massnahmen vor, die in ihrem eigenen Interesse liegen. So kann man erwarten, dass sie solche Gesetze vorschlagen, durch welche verschiedene Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Art und Weise durch makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen begünstigt oder benachteiligt werden, um so Einfluss auf ihre Wiederwahl zu nehmen.

Die Produktion öffentlicher Güter

Ökonomische, d. h. knappe Güter haben verschiedene charakteristische Eigenschaften. Eine dieser Eigenschaften ist der *Ausschlusseffekt*: So können gewisse Güter pro Zeiteinheit nur einmal genutzt werden, während andere eine vielfache Nutzung nicht ausschliessen. Zum Beispiel kann nur eine Person in einem Zeitpunkt auf einem Stuhl sitzen, während verschiedene Personen *gleichzeitig* eine schöne Aussicht geniessen können. Die erste Klasse von Gütern nennt man *private*, die zweite *öffentliche* Güter. Die Unmöglichkeit, jene Leute, die für den Konsum bestimmter öffentlicher Güter nichts zu bezahlen bereit sind («free riders»), ausschliessen zu können, führt dazu, dass für Private oft wenig oder überhaupt keine Anreize bestehen, solche zu produzieren, so dass, verglichen mit einer

⁵⁰ Vergleiche in diesem Zusammenhang die Arbeiten von Karl Brunner, Milton Friedman, Allan H. Meltzer und neuerdings *McCallum*, Bennett T., *Monetarism, Rational Expectations, Oligopolistic Pricing, and the MPS Econometric Model*, Journal of Political Economy, Vol. 87, Nr. 1, 1979, S. 57ff. und die darin aufgeführte Literatur.

Situation, in der diese Güter privat wären, «zu wenig» öffentliche Güter angeboten werden. Aus dieser Tatsache wird oft abgeleitet, dass öffentliche Güter von der öffentlichen Hand angeboten werden müssten. Diese Behauptung vernachlässigt aber die Unterscheidung zweier Aspekte: jenen der *Produktion* solcher Güter und jenen der *Finanzierung*. A priori spricht nichts dagegen, dass öffentliche Güter von Privaten hergestellt werden⁵¹. Schwieriger ist die *Finanzierung* öffentlicher Güter, da die entsprechenden Eigentumsrechte oft nicht definiert werden resp. werden können. Der einzige Ausweg liegt darin, dass man den Gebrauch öffentlicher Güter an die Nutzung eines geeigneten privaten Gutes zu binden versucht, falls sich dies im Rahmen einer Kosten-/Nutzen-Analyse als billiger gegenüber einer staatlichen Lösung erweist. So kann z. B. die Nutzung einer schönen Gebirgslandschaft, deren Pflege etwas kostet, über Kurtaxen, Bergbahntarife etc. abgegolten werden. Da diese Entschädigungen restlos über private Institutionen eingefordert werden können, besteht keine Notwendigkeit kollektiver Massnahmen. Auch im Falle von Radio und Fernsehen gibt es genügend technische Möglichkeiten, aus dem bislang öffentlichen Gut ein privates zu machen. So werden beispielsweise in den USA grosse Netze mittels sogenanntem «pay-TV» betrieben, deren Programme sich – im Unterschied zu den herkömmlichen – durch eine grosse Vielfalt und oft hohe Qualität auszeichnen⁵². Trotz dieser Einwände beobachtet man immer wieder, dass öffentliche Güter durch staatliche Institutionen produziert und auf staatlichem Weg finanziert werden, obwohl dies auf Grund einer Kosten-/Nutzen-Analyse eigentlich privat geschehen könnte. Das ökonomische Modell liefert auch hier wieder dieselbe Erklärung für die Existenz solcher Staatsaktivitäten: dass auf dem Wege des politischen Prozesses eine *Umverteilung* stattfindet.

Die Produktion privater Güter

Die staatliche Produktion privater Güter kann unter drei Gesichtspunkten betrachtet werden. Zum ersten ist es hypothetisch möglich, dass der

⁵¹ Der komparative Vorteil des Staates oder Privater in der Produktion öffentlicher Güter bestimmt sich (*ceteris paribus* bezüglich der involvierten Personen) allein nach der der jeweiligen Institution innewohnenden Anreizstruktur. Im allgemeinen führt eine Wettbewerbssituation in der Tendenz zu einer effizienten Anreizstruktur. Diese Struktur fehlt im Staat zu einem ansehnlichen Teil und in kartellmässig organisierten Branchen zumindest tendenziell.

⁵² Vergleiche dazu: *Minasian*, Jora R., *Television Pricing and the Theory of Public Goods*, *Journal of Law and Economics*, Vol. VII, 1964, S. 71 ff. und *Samuelson*, Paul A., *Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record*, *Journal of Law and Economics*, Vol. VII, 1964, S. 81 ff.

Staat ein gewisses Gut *effizienter* herstellt als Private. (Vgl. dazu Fussnote 51.) Bei jenen Gütern, in deren Produktion der Staat eindeutig weniger kostengünstig ist als Private⁵³, müssen zwei weitere Gesichtspunkte in Betracht gezogen werden. Zum einen könnte mit der Produktion eines solchen privaten Gutes ein als wesentlich erachtetes *öffentliches Gut* mitproduziert werden. Ist das der Fall, so besteht die Tendenz, dass solche privaten Güter ohne staatliche Eingriffe in zu «kleinem» Umfang (vergleiche dazu die obigen Ausführungen über die öffentlichen Güter) produziert würden. Das heisst jedoch nicht, dass diese Güter nicht unter staatlichen Auflagen (u. a. in Form staatlicher Mitfinanzierung) auf privatwirtschaftlicher Basis kostengünstiger hergestellt werden können. Dies muss aber in jedem Fall einzeln abgeklärt werden. Ist das zum anderen nicht der Fall, handelt es sich um eine versteckte Form von *Umverteilung*.

Die treibenden Kräfte hinter solchen Umverteilungsmassnahmen sind zum einen jene Leute, die durch solche Massnahmen positiv betroffen sind, und zum anderen Politiker und Beamte, in deren Interesse es liegt, Umverteilungen über indirekte Massnahmen vorzunehmen, weil sie so in die Lage versetzt werden, ihren Einflussbereich zu vergrössern.

In diesem Lichte müssen durch den Staat hergestellte private Güter wie das Abfuhrwesen, praktisch die gesamten PTT-Dienste, die Herstellung von Radio- und Fernsehprogrammen, alle öffentlichen Transportmittel, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, Schulen, Spitäler etc. analysiert werden. Bei einzelnen dieser Aktivitäten bestehen wenig Zweifel, dass eine Privatisierung mit mehr Vorteilen als Nachteilen verbunden wäre.

Formen direkter Einkommens- und Vermögensumverteilungen

Das ökonomische Modell besagt, dass die Leute bereit sind, Einkommen und Vermögen zu Umverteilungszwecken hinzugeben, wenn sie glauben, damit ihr Eigenwohl vergrössern zu können⁵⁴. Viele Leute sind deshalb bereit, ohne Zwang Wohltätigkeit zu üben. Es fällt aber auf, dass viele eher dazu bereit sind, wenn auch andere dasselbe tun. Aus diesem Grund ist *kollektive* Wohltätigkeit in dieser Situation sinnvoll. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht nur der Staat kollektive Wohltätigkeit organi-

⁵³ Vergleiche hierzu z. B. Blankart, Charles Beat, Staatsbürokratie oder Privatwirtschaft?, NZZ, 261, 9. 11. 1978, S. 19.

⁵⁴ Es ist in diesem Zusammenhang speziell zu beachten, dass unter Eigenwohl nicht einfach Egoismus verstanden wird, sondern dass «(c)haritable behavior, love of family, compassions, can be consistently subsumed» (im ökonomischen Modell). Brunner, Meckling (Fussnote 18), S. 72.

sieren kann, sondern dass auch private Institutionen auf diesem Gebiet Massgebendes leisten (Hilfswerke, kirchliche Institutionen).

Dieser Aspekt direkter Einkommens- und Vermögensumverteilung kann in der Terminologie der Spieltheorie als *Positiv-Summen-Spiel* bezeichnet werden. Dies deshalb, weil es beiden «Teilnehmern» am Umverteilungs-«Spiel» nach dem «Spiel» besser geht als vorher⁵⁵. So verzichtet der Spender freiwillig auf einen Teil seines erworbenen Anspruches auf gegenwärtige und zukünftige Güter, um so in den Genuss einer gewissen Zufriedenheit und politischen und sozialen Friedens zu gelangen.

Es liegt auf der Hand, dass ein beträchtlicher Teil zwangswieser direkter und vor allem indirekter Einkommens- und Vermögensumverteilung nicht mit Hilfe eines Positiv-Summen-Spiels erklärt werden kann⁵⁶. Zwei Überlegungen zeigen, dass diese nicht einmal als Null-Summen-Spiel betrachtet werden können. Zum einen müsste der Transfermechanismus der Zahlungen (die über jene hinausgehen, die freiwillig vor sich gehen würden) kostenlos sein, was er sicher nicht ist. Zum anderen dürften die Individuen auf Zwangsumverteilungen nicht reagieren. Das ökonomische Modell gibt jedoch Hinweise (welche in der Wirklichkeit bestätigt werden), dass *beide* Seiten auf das Umverteilungs-«Spiel» *reagieren*. Unabhängig davon, auf welcher «Seite» des «Spiels» sie stehen, versuchen die Teilnehmer, vorhandene politische Institutionen für ihre Zwecke auszunutzen. So wird die Gruppe *potentieller Empfänger* resp. ihre politischen Vertreter Anstrengungen unternehmen, um mit Hilfe des politischen Prozesses Einkommens- und Vermögensteile der anderen Gruppe an sich zu ziehen. Demgegenüber versucht die Gruppe der *potentiellen und tatsächlichen Geber*, solche Umverteilungsversuche – ebenfalls über den politischen Prozess – abzuwehren⁵⁷. Solche Anstrengungen beider Seiten benötigten Produktionsfaktoren, d. h. menschliche Arbeitskraft, Kapitalgüter (Autos, Schreibmaschinen etc., etc.) und Boden, die entsprechend nicht für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden. Vereinfacht ausgedrückt geht bei solchen unfreiwilligen Umverteilungen Produktion verloren. Eine weitere Reaktion potentieller und

⁵⁵ Ein *Null-Summen-Spiel* ist demgegenüber irgendeine Transaktion, bei dem der Verlust des einen Teilnehmers genau dem Gewinn des anderen entspricht. Eine gewöhnliche Wette ist ein solches Null-Summen-Spiel. Ein *Negativ-Summen-Spiel* ist ein Vorgang, in welchem beide «Spieler» verlieren oder in welchem der Verlust des einen Teilnehmers grösser ist als der Gewinn des andern.

⁵⁶ Auf den mit diesen Umverteilungen verbundenen Öffentlich-Gut-Charakter wird hier nicht eingegangen. Vg. dazu oben S. 31f.

⁵⁷ Es braucht wohl nicht betont zu werden, dass der weitaus grösste Teil aller politischen Aktivitäten solchen Umverteilungsversuchen und deren Abwehr gelten. Die aufmerksame Lektüre eines Ratsberichts irgendeines Gemeinde-, Kantons- oder Bundesparlamentes bestätigt diese Behauptung.

tatsächlicher Geber auf Zwangsumverteilungen besteht in der *Substitution von Arbeit durch Freizeit*. (Wenn jemand von einem zusätzlich verdienten Franken nicht mehr 50, sondern nur noch 40 Rappen für sich behalten darf, wird es wahrscheinlicher, dass er nicht mehr bereit ist, die bis jetzt geleistete zusätzliche Arbeit zu erbringen.)

Die erwähnten Tätigkeiten laufen alle darauf hinaus, dass weniger produziert wird, und dass deshalb weniger zu verteilen ist. Mindestens einem Teilnehmer, vielleicht aber auch beiden, wird es nach dem Spiel schlechter gehen als vorher⁵⁸. Wegen des Umstandes, dass mindestens einer der Teilnehmer am «Spiel» verlieren wird, werden solche Transaktionen als *Negativ-Summen-Spiele* bezeichnet.

Wie oben bereits erwähnt wurde⁵⁹, können gewisse politische Institutionen solche Umverteilungsanstrengungen ermöglichen oder sogar fördern, während andere solchen Bemühungen eher hinderlich sind. Im allgemeinen werden Gesetze, welche die Bevorteilung gewisser Bevölkerungsgruppen möglich machen, eher dazu verwendet, solche Umverteilungen auch tatsächlich durchzuführen, als jene, deren Auswirkungen sich ungefähr *gleichmässig* auf alle Einwohner verteilen. Mit der Schaffung von Gesetzen, die Umverteilungen ermöglichen (auch wenn diese vordergründig damit gar nicht geplant wurden), werden also gleichzeitig auch die Möglichkeiten geschaffen, diese für andere als die angeführten Ziele zu gebrauchen.

1.3. Die Herleitung optimaler politischer Institutionen

Die Optimalität bestimmter politischer Institutionen kann nur auf der Basis von Werturteilen bestimmt werden. In der folgenden Diskussion wird das in der Ökonomie zur Beurteilung alternativer Zustände verwendete *Pareto-Kriterium*⁶⁰ unterstellt⁶¹. Für die Beurteilung von Rechts-

⁵⁸ Dass der Fall, in dem die Güterversorgung beider «Spieler» schlechter sein kann, nicht unwahrscheinlich ist, belegt die wirtschaftliche Situation Englands mit Deutlichkeit.

⁵⁹ Vergleiche dazu Seite 26.

⁶⁰ Nach diesem Kriterium ist ein Zustand dann optimal, wenn es keine Massnahmen politischer oder wirtschaftlicher Art gibt, mit Hilfe derer man ein Individuum besser stellen könnte, ohne zugleich ein anderes schlechter zu stellen. Dieser Ansatz gründet auf der Annahme, dass die Präferenzen eines Individuums nicht mit jenen eines anderen vergleichbar sind. Das Pareto-Kriterium ist ein Werturteil, dem vermutlich jedermann als minimalem Werturteil zustimmen kann. Es besagt ja nur, dass eine Situation dann als «besser» bezeichnet wird, wenn es zumindest einer Person besser geht, ohne dass die anderen schlechter gestellt werden. Eine Zustandsänderung, bei der zwar viele Personen besser gestellt werden, nur eine aber verliert, kann mit diesem Kriterium nicht beurteilt werden. Hierzu bedarf es zusätzlicher Werturteile.

strukturen impliziert dieses Kriterium, dass solche Institutionen besser sind, die bei gegebenem Zielerreichungsgrad die Schlechterstellung des jeweiligen Individuums minimieren, die durch den aus Gründen «unerwünschter» Umverteilung entstehenden Produktionsverlust resultiert. (Dieses Prinzip kann auch umgekehrt formuliert werden: jene Institution ist vorzuziehen, die bei gegebener Schlechterstellung des jeweiligen Individuums, die durch den aus Gründen «unerwünschter» Umverteilung entstehenden Produktionsverlust resultiert, den höheren Zielerreichungsgrad aufweist.)⁶² Ohne diesen Optimierungsprozess streng formal durchzuführen, können die folgenden Kriterien für den Entwurf optimaler (auf den erwähnten Werturteilen basierender) politischer Institutionen hergeleitet werden:

1. Von zwei möglichen Rechtsstrukturen mit dem ungefähr gleichen Zielerreichungsgrad ist jene vorzuziehen, die einen kleineren Umfang an unterschiedlicher Behandlung von Interessengruppen ermöglicht. Will man beispielsweise die Stellung der Bergbauern verbessern, so ist jene Lösung vorzuziehen, welche das gegebene Ziel möglichst effizient, d. h. mit möglichst wenigen unerwünschten Nebenwirkungen, erreicht. Anderen Gruppen ist deshalb die Möglichkeit zu nehmen, durch politische Anstrengungen ebenfalls in den Genuss solcher Leistungen zu gelangen. Dadurch werden weniger Produktionsfaktoren aus dem privaten Sektor in den – in diesem Fall – unproduktiven politischen Prozess umgeleitet. Überdies würde der Spielraum der Bürokraten, ihr Budget auszuweiten, kleiner.
2. Falls eine Rechtsstruktur einen höheren Zielerreichungsgrad aufweist als eine andere, so kann dieser höhere Zielerreichungsgrad in einem gewissen Ausmass durch Umverteilungsverluste⁶³ erkauft werden. Bei der Wahl neuer Gesetze muss *empirische Evidenz* aus der Vergangen-

⁶¹ Oft werden in der Literatur zur Beurteilung alternativer politischer Institutionen auch zwei andere Kriterien verwendet. Das erste ist der in verschiedenen politischen Institutionen implizierte Grad an Unsicherheit. Dieses Vorgehen unterstellt jedoch, dass eine absolute Präferenz für Sicherheit besteht. Unter gewissen Annahmen ist dies genau Hobbes' Ansatz (vergleiche dazu oben, Seite 19). Das andere Kriterium ist: «One criterion by which we might evaluate any status-quo structure, a criterion that is wholly independent of qualitative value judgement, is offered by the amount of ambiguity and/or conflict among individual expectations.» Aus: *Buchanan*, James M., *The Limits of Liberty*, The University of Chicago Press, 1975, S. 88.

⁶² Streng betrachtet handelt es sich bei dieser Argumentation um eine Erweiterung des Pareto-Kriteriums durch sogenannte «*Kompensationskriterien*». Auf solche Kompensationskriterien muss Bezug genommen werden, wenn in einer gegebenen Ausgangssituation eine neue Rechtsstruktur geschaffen werden soll.

⁶³ Im unter 1. erwähnten Sinne, dass auch andere Gruppen in den Genuss gewisser Leistungen gelangen würden.

heit berücksichtigt werden, in welchem Ausmass Ziele durch solche Gesetze erreicht und bis zu welchem Grad sie für andere Zwecke missbraucht wurden.

3. Politische Institutionen müssen *kontrollierbar* und ihre Auswirkungen in der Zukunft *abschätzbar* sein. Dies hat weitreichende Konsequenzen. Die Kontrollierbarkeit verlangt Möglichkeiten zur Korrektur von Missbräuchen. (Dies bringt mit sich, dass das staatliche Zwangsmonopol nicht von einem einzigen Staatsangestellten abhängig sein darf. Mit einer gewissen Gewaltentrennung, in der darüber hinaus ein staatlicher Zweig über den andern wacht, kann das erreicht werden.) Das Postulat der Voraussehbarkeit der Auswirkungen politischer Institutionen verlangt, dass die Kosten, solche Institutionen zu ändern, der Wichtigkeit der darin geregelten Fragen entsprechen. Dies ist nichts anderes als das Problem der *Verfassungswürde*. Die Ökonomie ist in der Lage, diesen Begriff wenigstens in Ansätzen zu quantifizieren.

Es ist eine Eigenschaft des Menschen, dass oft ein Gegensatz zwischen kurz- und langfristig optimalem Verhalten besteht. (Vergleiche zum Beispiel jene Person, die zwar in der langen Frist nicht dick werden möchte, kurzfristig aber der Versuchung eines jeden Kuchenstückes erliegt. Oder jene Person, die sich während eines Waldlaufes – kurzfristig betrachtet – am liebsten niedersetzen würde, in Anbetracht des gesteckten Zieles aber weiterläuft.)⁶⁴ Als Reaktion auf dieses Problem setzt sich der Mensch verschiedene Arten von Restriktionen und Regeln.

Gesetze können von diesem Gesichtspunkt aus als eine Menge solcher sich selbst auferlegter Restriktionen verstanden werden, mit Hilfe derer wichtige und weniger wichtige Dinge geregelt werden. Um eine optimale Wahl zwischen der *Voraussehbarkeit* gesetzlicher Institutionen und ihrer *Anpassungsfähigkeit* an eine sich dauernd ändernde Umwelt⁶⁵ zu treffen, ist es im Interesse des Menschen, verschieden wichtige Dinge in Institutionen zu regeln, die sich in ihren *Änderungskosten* unterscheiden. Je wichtiger eine Sache erscheint, um so eher muss sie in einer nur unter hohen Kosten abänderbaren Rechtsstruktur geregelt sein. Falls die

⁶⁴ Diese Tatsache kann keineswegs als «Beweis» für den auf Seite 29 angeführten «zu kurzen» Planungshorizont angeführt werden, im Gegenteil.

⁶⁵ Die Anpassungsfähigkeit gesetzlicher Institutionen widerspricht weitgehend der Voraussehbarkeit ihrer Implikationen. Die extrem restriktive Formulierung von Gesetzen ist aber ebenso unerwünscht, weil sie zum einen hohe Informationskosten verursacht, indem jeder einzelne Sachverhalt in einem speziellen Gesetz geregelt wäre, und zum anderen, weil eine grosse Unsicherheit bestünde, wie zukünftige Sachverhalte rechtlich geregelt würden. Zwischen der extremen Anpassungsfähigkeit und der extrem restriktiven Formulierung liegt irgendwo ein Optimum, das es mit Hilfe einer Art Kosten-/Nutzen-Analyse zu bestimmen gilt.

Kosten einer Verfassungsänderung höher sind als die entsprechenden Kosten einer Gesetzesänderung, folgt direkt, dass den Leuten relativ wichtig erscheinende Dinge in der Verfassung und relativ unwichtig erscheinende Dinge in Gesetzen geregelt werden. Ceteris paribus ist demgegenüber der *Politiker* interessiert, dass relativ wichtige Sachen auf Gesetzesebene festgelegt werden, da es ihm so erleichtert wird, seinen Einfluss zu vergrössern.

Die Frage, was relativ wichtige und was relativ unwichtige Dinge sind, kann nur auf Grund *empirischer Evidenz* beurteilt werden. Es scheint, dass die Leute in erster Linie an ihrem Leben, ihrer Freiheit und ihrem Eigentum interessiert sind.^{66, 67}

Für die beobachteten Staatsaktivitäten können unter dem Gesichtspunkt der beschriebenen (normativen) Optimalität folgende Forderungen aufgestellt werden:

- Die *individuellen Freiheitsrechte* müssen klar definiert und gleichmässig auf alle Individuen verteilt sein; diese gleichmässige Verteilung wird nur dadurch erreicht, dass diese Rechte als dem Menschen immanent definiert werden. Zugleich ist diese Zuerkennung von Freiheitsrechten notwendige Bedingung, damit überhaupt gegenseitig vorteilhafter *Tausch* stattfinden kann. Die Aufrechterhaltung einer gleichmässigen Verteilung individueller Freiheitsrechte verlangt die Existenz des staatlichen Gewaltmonopols⁶⁸. Natürlich bedingt diese gleichmässige Verteilung auch eine staatliche Durchsetzung *privater Verträge*.
- Um dem Aspekt von *Externalitäten* privater Tätigkeiten gerecht zu werden, müssen die folgenden Bedingungen gelten:
 1. Eigentumsrechte (nicht im engen Sinne, sondern in der Bedeutung von «lives, liberties and estates»!) müssen im Sinne einer Kosten-/Nutzen-Analyse optimal definiert sein.
 2. Staatliche Aktivitäten zur Verringerung externer Kosten (bzw. zur Vergrösserung externer Erträge) müssen billiger sein als die entsprechenden privaten Tätigkeiten.
 3. Kosten und Erträge solcher staatlicher Aktivitäten müssen gegeneinander abgewogen werden. Dabei müssen die Kosten kleiner (\leq) sein als der aus einer Intervention resultierende Ertrag.

⁶⁶ Entsprechend sind diese drei von grundlegender Verfassungswürde.

⁶⁷ Vgl. Lockes Formulierung auf S. 20.

⁶⁸ Das staatliche Gewaltmonopol kann nicht absolut sein. Vergleiche dazu Punkt 3 oben. Zu privaten Monopolen siehe Seite 75ff.

- Sollte man bezüglich makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen – entgegen der heute wohl massgebenden Literatur⁶⁹ – der Ansicht sein, dass eine systematische, d. h. aktive Stabilisierungspolitik erfolgreich sein kann, sind bei gegebenem Zielerreichungsgrad jene Massnahmen zu wählen, die geringere Umverteilungsverluste (im oben erwähnten Sinne) bewirken.
- Mit Ausnahme weniger öffentlicher Güter gilt es vor allem, die relevanten Eigentumsrechte genügend klar zu definieren. Dies kann am Beispiel von *Radio und Fernsehen* gezeigt werden: Die Definition relevanter Eigentumsrechte bedeutet hier, dass der ausschliessliche Gebrauch einer bestimmten Frequenz, in einem bestimmten Wirkungsbereich und zu gewissen Zeiten an Private verkauft wird. Solche Verkäufe können auf Grund zusätzlicher Werturteile an gewisse Auflagen erzieherischer, kultureller, sozialer und religiöser Art gebunden werden. Darüber hinaus kann in einer gewissen Hinsicht auch die Werbung beschränkt werden⁷⁰, um so auch die Präferenzen von Minderheiten berücksichtigen zu können. Auf diese Art kann ein Ideenwettbewerb erreicht werden⁷¹.
Falls solche Güter nicht privatisiert werden können, muss, wie oben schon angeführt⁷², zwischen der Produktion und der Finanzierung solcher öffentlicher Güter unterschieden werden. Dabei muss im Rahmen einer Kosten-/Nutzen-Analyse entschieden werden, inwieweit Produktion und Finanzierung Privaten überlassen werden sollen.
- Bei der *staatlichen Produktion privater Güter* müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden: der Fall natürlicher Monopole und der Fall von mit diesen privaten Gütern gekoppelten öffentlichen Gütern. Im Falle *natürlicher Monopole* wäre es denkbar, dass der Staat effizienter produziert als Private. Das unterstellte Modell als auch die Wirklichkeit legen jedoch nahe, dass dieser denkbare Fall kaum eintritt. Bei der Kuppelproduktion privater und *öffentlicher Güter* müsste im Rahmen einer Kosten-/Nutzen-Analyse entschieden werden, inwieweit der Staat bei der *Finanzierung* mitbeteiligt sein soll. So müsste also überprüft werden, ob nicht eine ganze Reihe staatlicher Aktivitäten wie Post, Telegraf, Telefon, Transportleistungen, Elektrizitätsproduktion etc. etc.

⁶⁹ Siehe oben, S. 31f.

⁷⁰ Vergleiche hierzu nochmals Minasian, a. a. O.

⁷¹ Im Falle weitreichender Frequenzen (z. B. das international geregelte Radio-Mittelwellenband), in dem pro Zeiteinheit und pro Land eventuell nur eine Institution tätig sein kann, lässt sich der Ideenwettbewerb durch einen Verkauf eines *zeitlich begrenzten* Rechtes realisieren. Gleichzeitig kann so auch der Monopolgewinn vollständig abgeschöpft werden.

⁷² Vgl. hierzu S. 32.

durch Private mit kleineren volkswirtschaftlichen Kosten hergestellt werden können⁷³.

- Weil viele Formen indirekter Umverteilung mit dem Ziel, den Armen zu helfen, entweder Verschwendung oder nur Unterstützung spezieller Interessengruppen sind, wurde schon vor langer Zeit eine Form *direkter* Umverteilung vorgeschlagen: die *negative Einkommenssteuer*⁷⁴. Dieses Verfahren hat gegenüber der heutigen Lösung indirekter Unterstützungen (Ausnahme: AHV) verschiedene Vorteile. Sie reichen von der respektvollen Behandlung Armer als Erwachsene und nicht als Kinder bis hin zur Abschaffung eines Teils einer unnötigen Bürokratie. Darüber hinaus werden Anreize zu arbeiten geschaffen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind⁷⁵.

Allerdings muss berücksichtigt werden, dass Umverteilungen nicht nur kurz-, sondern auch langfristige Konsequenzen haben können. So ist niemand bereit, in einem Land zu leben, wenn er in der langen Frist nur verliert. Jede neue Umverteilungsmassnahme bewirkt, dass es wahrscheinlicher wird, dass gewisse Leute auswandern. Wenn auch der Redistributionsprozess graduell vor sich geht, darf nicht übersehen werden, dass der Entscheidungsvorgang, in einem Land zu bleiben oder nicht, zwar auf marginalen Überlegungen basiert, aber asymmetrisch ist⁷⁶. So ist eine kleine Verschlechterung der erwarteten zukünftigen Situation ausreichend, dass irgend jemand auswandert; es braucht

⁷³ In diesem Zusammenhang muss aber berücksichtigt werden, dass nicht nur private Monopole soziale Kosten implizieren, sondern ebenso staatliche Regulationen oder staatliche Monopole. Vergleiche dazu:

– Cowling, Keith und Mueller, Dennis C., *The Social Costs of Monopoly Power*, *The Economic Journal*, Vol. 88, 1978, S. 727ff.

– Goldberg, Victor P., *Welfare Loss and Monopoly: The Unmaking of an Estimate*, *Economic Inquiry*, Vol. 16, 1978, S. 310ff.

– Harberger, A. C., *Monopoly and Resource Allocation*, *American Economic Review*, Vol. 44, 1954, S. 77ff.

– Posner, a. a. O.

– Stigler, George J., *The Statistics of Monopoly and Merger*, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956.

⁷⁴ Für eine ausführliche Beschreibung vergleiche: Friedman, Milton, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, LaSalle, III., 1975, S. 198ff. Friedman charakterisiert darin dieses Steuersystem wie folgt: «The basic idea of a negative income tax is to use the mechanism by which we now collect tax revenue from people with incomes above some minimum level to provide financial assistance to people with incomes below that level.»

⁷⁵ So muss beispielsweise die Differenz zwischen jenem Einkommen, bei welchem man noch keine Steuern zahlen muss, und dem minimalen Einkommen genügend gross sein. Darüber hinaus dürfen bestimmte Präferenzstrukturen nicht auftreten. Vgl. dazu z. B. Hirsbleifer, Jack, *Price Theory and Applications*, New Jersey 1976, S. 386ff.

⁷⁶ Diese Asymmetrie gründet auf der Risikoaversion der meisten Leute und auf dem Vorhandensein grosser Transaktionskosten (Umzugskosten aller Art).

jedoch eine signifikante Verbesserung dieser Aussichten, damit dieser wieder zurückkommt.

2. Rechtliche Implikationen

In diesem Abschnitt sollen die (auf Grund der diskutierten Optimalitätskriterien) hergeleiteten Anforderungen an staatliche Institutionen *rechtlich erfasst* werden.

Oben wurde ausgeführt, dass der Gedanke der Verfassungswürde im Prinzip quantifizierbar ist⁷⁷. Danach sollen den Leuten relativ wichtig erscheinende Dinge in der Verfassung und relativ unwichtig erscheinende Dinge in Gesetzen geregelt werden. Da die empirische Evidenz dafür spricht, dass den Leuten Leben, Freiheit und Eigentum wichtig erscheinen, muss sich diese Tatsache in der Verfassung eines *freiheitlichen Staates* widerspiegeln.

Es ist somit Aufgabe der Verfassung eines freiheitlichen Staates, ihn folgendermassen zu gestalten:

- In *vertikaler Hinsicht* soll er eine Ordnung zwischen dem einzelnen Bürger und dem Kollektiv aller Bürger aufstellen und trotzdem dem einzelnen einen Freiheitsraum offenlassen. Das ist nichts anderes als Ausdruck der Forderung, dass die «individuellen Freiheitsrechte»⁷⁸ (gegenüber dem Staat) . . . klar definiert und gleichmässig auf alle Individuen verteilt»⁷⁹ sein müssen.
- In *horizontaler Hinsicht* muss durch die Entziehung der Eigenmacht eine Friedensordnung zwischen den Bürgern aufgestellt werden. Das heisst, dass Raum zur Interaktion zwischen den Bürgern freigelassen und diese begünstigt wird. Diese Freilassung des Raums zur Interaktion ist notwendige Bedingung, «damit überhaupt gegenseitig vorteilhafter *Tausch* stattfinden kann».^{80, 81}

⁷⁷ Vgl. oben S. 37.

⁷⁸ Unter *Freiheitsrechten* sind Rechte des einzelnen Bürgers auf Nichteingreifen des Staates in bestimmte Sphären seiner Persönlichkeit zu verstehen. *Grundrechte* sind hingegen Rechte des Individuums, die darüber hinaus auch Anspruch auf eine positive Leistung des Staates enthalten können. *Menschenrechte* sind Grundrechte, die sich nicht nur auf die Staatsbürger beziehen, sondern auch auf alle anderen Personen, die mit der betreffenden Staatshoheit in Berührung kommen. Ob einzelne dieser Rechte in die Verfassung gehören, bestimmt sich auf Grund der Kriterien der Verfassungswürde.

⁷⁹ Vgl. oben S. 41.

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ Die oben beschriebene «staatliche Durchsetzung *privater Verträge*» wird durch die gleichzeitige Wirkung der postulierten vertikalen und horizontalen Ordnung ermöglicht.

- In *staatsorganisatorischer Hinsicht*, d. h. im staatlichen Normierungsprozess, müssen *unangemessene und rechtsungleiche Ausnützungen der Staatsmacht* möglichst verhindert werden. Dieser Grundsatz muss sich sowohl bei den Regulierungen privater Tätigkeiten (hinsichtlich des Kosten-/Nutzen-Kriteriums bei der Externalitätenfrage), bei makroökonomischen Stabilisierungsmassnahmen, bei der Produktion öffentlicher und privater Güter und bei direkter Einkommens- und Vermögensumverteilung berücksichtigt werden.

Die Verfassung schränkt also dreiseitig ein: sowohl die Bürger als Individuen als auch das Kollektiv als Institution, damit aber auch Individuen als Träger der Staatsmacht.

Durchbricht der Staat das Prinzip der Angemessenheit und der Rechtsgleichheit in der Gewährung der Freiheitsrechte, bewirkt er also eine Umverteilung verfassungswürdiger Prinzipien, so steht dies im klaren Gegensatz zu den in der Verfassung gewährten Rechten und muss sich deshalb *logischerweise* in der Verfassung selbst äussern. Demgegenüber sind einschränkende Handlungen des Staates, die nur darauf abzielen, dass in der Verfassung statuierte Rechte auch tatsächlich zum Tragen kommen, in der verfassungsmässigen Statuierung solcher Rechte impliziert (polizeiliche «Generalklausel»).

2.1. Normen einer optimalen Verfassung

Eine optimale (im oben definierten Sinne) Verfassung muss die folgenden Normen enthalten:

1. Normen, die den Staat als solchen statuieren.
2. Normen, die dem Bürger im Verhältnis zum Staat einen freien Raum gewährleisten, in diesem Sinne sein Verhältnis zum Staat definieren (vertikale Ausrichtung) und die Beziehung zwischen den Bürgern grundsätzlich regeln (horizontale Ausrichtung).
3. Normen, welche die Organisation des Staates festlegen (eingeschlossen die Normen über den Entscheidungsprozess).
4. Normen über die Revision der Verfassung.

Normen, die den Staat als solchen statuieren

Inhalt dieser Normen sind die klare Definition des *Staatsgebietes*, des darin lebenden *Volkes* sowie eine Deklaration der *höchsten Gewalt*. Mit dieser Statuierung ist noch nichts ausgesagt über das tatsächliche Bild

des Staates, d. h. ob er freiheitlich oder totalitär ist. Aus dieser Normenkategorie fließen jedoch alle übrigen denkbaren Normen.

Normen über die vertikalen und horizontalen Beziehungen im Staat

Diese Normen bestimmen das tatsächliche Bild des Staates. Die Normen vertikaler Ausrichtung definieren die *Freiheitsrechte*. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Staat gegenüber dem einzelnen begrenzen («status negativus»). Sie geben dem Bürger einen Anspruch auf Nichteingreifen in bestimmte Angelegenheiten. Im Falle der Religionsfreiheit beispielsweise darf der Staat dem einzelnen nicht vorschreiben, welche Religion er wählen soll; das Zensurverbot untersagt ihm, in den Prozess der Meinungsäußerung einzugreifen.

Aus logischen Gründen kann der Staat die Freiheitsrechte *in vertikaler Richtung* nicht in eine wertende Reihenfolge bringen. Eine wertende Ordnung von Freiheitsrechten ist eine Einschränkung genau dieser Freiheitsrechte. Entweder sind die Freiheitsrechte als «Freiraum», in dem sich das Individuum tatsächlich frei bewegen kann, gegeben oder eben nicht gegeben. Eine Unterstellung einzelner oder aller Freiheitsrechte unter einen anderen Zweck als den der Gewährleistung dieses Freiraums pervertiert diese Freiheitsrechte⁸².

In einem Zustand, in dem die Individuen zwar unterschiedliche Interessen verfolgen, diese aber untereinander auszugleichen versuchen, muss der Staat, wegen des erfolgten Entzugs der Eigenmacht, in horizontaler Richtung zwei Leistungen übernehmen: Zum einen muss er gewisse Verhältnisse, die Grundlage für den Interessenausgleich zwischen den Bürgern sind, gewährleisten, zum anderen muss er die ausgehandelten Bedingungen solchen Interessenausgleichs (Vertragsbedingungen für gegenseitig vorteilhaften Tausch) sanktionieren.

Diese zwei Staatsleistungen werden von zwei Maximen geprägt: von der Rechtsgleichheit der Staatsbürger und der Angemessenheit staatlichen Handelns.

⁸² So werden in kommunistischen Staaten Grundrechte unter die gesellschaftliche Programmatik gestellt. Zu den damit verbundenen Konsequenzen vergleiche *Kaschkat*, H., *Die sozialistischen Grundrechte in der DDR*, Würzburg 1976, S. 5 ff. Oder, «Die sozialistischen Grundrechte und Grundpflichten sind auf den einzelnen bezogene Volkssouveränität. . . . (Sie) «sind staatliche Instrumente, um die sozialistische Einheit von Staat und Bürger bewusst herzustellen.» Aus: *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*, Lehrbuch, Berlin (Ost), 1975, S. 260.

Wenn am Postulat der *Rechtsgleichheit* als Gleichheit der Bürger gegenüber der Staatsgewalt festgehalten wird⁸³, so ergibt sich für das Verhältnis zwischen den Bürgern die Forderung, dass keiner die Staatsgewalt gegenüber einem anderen in anderer Weise in Anspruch nehmen kann, als es dieser auch tun könnte. Die Rechtsgleichheit hat als Maxime des Verhältnisses vom Staat zum Individuum also ihre direkte Auswirkung auf das horizontale Verhältnis zwischen den Bürgern. So muss die Durchsetzung von privatrechtlichen Ansprüchen ohne Ansehen von Stand, Klasse oder Reichtum in gleicher Weise geschehen. Aus dem Rechtsgleichheitsverständnis folgt indirekt auch die Begründung der Polizei- und Strafgewalt des Staates (im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen den Bürgern), denn die Anmassung von Eigenmacht ist nichts anderes als ein Einbruch in das Prinzip der Gleichheit gegenüber der Staatsgewalt, denn dieses Prinzip begründet ja die Friedensordnung.

In der Sanktionierung horizontaler Verhältnisse durch den Staat können Probleme praktischer Art⁸⁴ auftreten.

⁸³ Oben (S. 22) wurde betont, dass die Rechtsgleichheit als *relative* Gleichheit verstanden werden muss. Sie wird nicht durch den auf Grund unterschiedlicher Präferenzen oder unterschiedlich zur Verfügung stehender Mittel herrührenden verschiedenartigen Gebrauch von Freiheitsrechten tangiert. (Insofern als die Rechtsgleichheit präferenzunabhängig ist, widerspricht sie nicht den Annahmen der Pareto-Optimalität.) Dieses Rechtsgleichheitsverständnis ist unvereinbar mit der sozialen Gleichstellung, da diese von der prinzipiellen Gleichheit der Menschen (bezüglich Präferenzen und Mittel) ausgeht. Wichtig ist, dass beide Gleichheitsprinzipien auseinandergehalten werden und ihre Gegenläufigkeit in der Kollision von Normen gleicher Rechtssetzungsstufe ihren Ausdruck findet. Es handelt sich hier um das Problem der «kommutativen» und der «distributiven» Gerechtigkeit. Vgl. dazu *Nef*, Hans, Gleichheit und Gerechtigkeit, Fussnote 19.

⁸⁴ Vergleiche in diesem Zusammenhang:

- *Huber*, Hans, Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen, in: *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze 1950 bis 1970*, Bern 1971, S. 157ff.
- *ders.*, Die Grundrechte in der Schweiz, in: *Bettermann, Neumann, Nipperdey, Hrsg., Die Grundrechte, Erster Band, 1. Halbband*, Berlin 1966, S. 201ff.
- *Aubert*, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Vol. 2, Neuchâtel 1967, No. 1743ff.
- *Giacometti*, Zaccaria, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Zürich 1960, S. 3f., Anm. 8.

Es wird hier zwischen der «horizontalen Wirkung» und der «Drittwirkung» von Freiheitsrechten unterschieden. Unter horizontaler Wirkung von Freiheitsrechten ist die sich im ganzen Recht (Vertragsrecht, Familienrecht, Sachenrecht, Strafrecht, Polizeirecht etc. etc.) widerspiegelnde *Anwendung der Freiheitsrechte als Verhaltensnormen* für den Gesetzgeber zu verstehen. Drittwirkung von Freiheitsrechten bedeutet demgegenüber die *direkte Anwendung* von Freiheitsrechten durch Gerichte und Verwaltung zur Regelung von Verhältnissen zwischen Privaten (vgl. *Aubert*, a. a. O., No. 1745). Die Diskussion, ob es eine «Drittwirkung» von Freiheitsrechten gebe,

So liegt es zum ersten in der Natur der Freiheitsrechte, dass ein Individuum in der Ausnutzung des einen Freiheit auf die Ausnutzung eines anderen zum Teil verzichten kann. Ein Individuum ist zur Erzielung eines höheren Einkommens u. U. bereit, in einem Arbeitsvertrag eine Schweißpflicht einzugehen. Auf diese Weise handelt sich das Individuum einen höheren Lohn durch einen teilweisen Verzicht auf seine Meinungsäusserungsfreiheit ein. Wenn nun der Staat solche Verträge in gewisser Hinsicht beschränkt⁸⁵, so weicht man damit ganz klar vom Prinzip ab, dass die individuellen Präferenzen den Grad der Ausnutzung der Freiheitsrechte bestimmen. In Abweichung vom Pareto-Prinzip handelt es sich dabei um eine Umverteilung des Inhalts von Freiheitsrechten. Gewinner sind jene Leute, die bestimmen, was «gegen die guten Sitten verstösst», Verlierer jene, die diese Ansicht nicht teilen. Die Problematik wird anhand eines extremen Beispiels klar: Schliessen zwei Individuen einen Vertrag auf Beihilfe zum Selbstmord, so müssen im pareto-optimalen Staat die Ansprüche beider durchsetzbar sein. Der Staat müsste also u. U. die Beihilfe durchsetzen⁸⁶. Wird eine solche Lösung abgelehnt, so kann dies nur auf der Basis *zusätzlicher*, den Annahmen der Pareto-Optimalität zuwiderlaufender oder sie ergänzender Werturteile geschehen. Wenn der Staat dafür sorgt, dass gewisse Verträge nicht durchgesetzt werden, resp. nicht dafür sorgt, dass andere durchgesetzt werden, so bewirkt er damit im Extremfall nichts anderes als eine Aushöhlung von Freiheitsrechten. Würden solche Werturteile konsequent angewandt, so müsste beispielsweise die Durchsetzung aller Arbeitsverträge, die eine statistisch erhöhte Lebensgefahr mit sich bringen, verweigert werden. Falls trotzdem solche zusätzlichen Werturteile im Recht zur Anwendung gelangen sollen, so darf dies nur auf der Basis empirischer Evidenz geschehen. Diese spricht dafür, dass in der Tendenz dem Recht auf Leben eine zwar nicht absolute, aber doch hohe Priorität eingeräumt wird.

Dieses Problem muss klar unterschieden werden von einer Situation, in der ein Individuum sich gegenüber einem anderen Eigenmacht anmass und so dessen Freiheitsrechte verletzt. In diese Kategorie gehören alle Vertragsverletzungen und alle Delikte. Zur Gewährleistung der Rechtsordnung, d. h. zur Durchsetzung der horizontalen Wirkung von Freiheitsrechten, muss der Staat das Prinzip der *Angemessenheit* wahren. Bei

würde sehr erleichtert, wenn diese Unterscheidung beachtet würde. Der Grundsatz des Vorrangs der Gesetzgebung (eine logische Notwendigkeit des Rechtsstaates) legt nahe, dass eine Drittwirkung von Freiheitsrechten nur im Falle der Ausfüllung echter Gesetzeslücken in Frage kommt. Vgl. z. B. Giacometti, a. a. O., S. 208, Anm. 31.

⁸⁵ Vgl. Schweizerisches Obligationenrecht (OR), Art. 20: «Ein Vertrag, der einen ... widerrechtlichen Inhalt hat oder gegen die guten Sitten verstösst, ist nichtig.»

⁸⁶ Freiheit auf Leben impliziert auch Freiheit auf dessen Verzicht.

der Schaffung des öffentlichen Gutes «Recht» und bei der Bestimmung des optimalen Umfangs an Externalitäten im Falle präventiver Massnahmen muss man dieser Forderung nach Angemessenheit mit einer Kosten-/Nutzen-Analyse, wie sie auf Seite 39 beschrieben wurde, nachkommen. Vor allem in der Strafverfolgung (nicht ausschliesslich) kann dieses Angemessenheitsprinzip *zum Teil* nur auf der Basis eines interpersonellen Nutzenvergleichs durchgeführt werden, welcher seinerseits im Gegensatz zum Pareto-Kriterium steht und zu verschiedenen Umverteilungen führt.

Im Falle der Bestimmung des optimalen Umfangs an *Externalitäten* muss beispielsweise der Bestand eines Polizeikorps auf Grund einer Kosten-/Nutzen-Analyse bestimmt werden. Dass in der Strafverfolgung oft ein interpersoneller Nutzenvergleich durchgeführt werden muss, ist am Problem ersichtlich, ob ein Einbrecher auf der Flucht mit Waffengewalt gestellt werden darf oder nicht.

Die Lösungsansätze zu einem Teil der in dieser Kategorie von Normen auftretenden Probleme finden sich in verschiedenen materiellen Normen des zivilen und öffentlichen Rechts.

Staatliche Organisationsnormen

Diese Kategorie von Verfassungsnormen bezieht sich auf die *Organisation* der dargestellten freiheitlichen Ordnung. Die bei der Statuierung einer Verfassung und der darauf aufbauenden Gesetzgebung sowie deren Auslegung durch Gerichte und Verwaltung auftretenden Schwierigkeiten führen dazu, dass die staatliche Tätigkeit zur Aufrechterhaltung von Freiheitsrechten und zur Durchsetzung von Verträgen Räume freien Ermessens aufweisen kann. Diese sollen gemäss dem Prinzip, dass politische Institutionen kontrollierbar und ihre Auswirkungen in der Zukunft abschätzbar sind, durch organisatorische Massnahmen beschränkt werden. Das bringt mit sich, dass die Normen über die staatliche Organisation in ähnlicher Weise wichtig wie die garantierten Freiheitsrechte selbst, also *verfassungswürdig* sind⁸⁷. Auf diese Kategorie von Normen sind die meisten Bestimmungen des Verwaltungsrechts, der Gerichtsorganisation und auch des politischen Entscheidungsprozesses zurückzuführen. In

⁸⁷ Durch diesen Freiraum können ja die Freiheitsrechte selbst beschränkt werden. Vgl. oben, S. 23 ff. Vgl. im übrigen die als «Essentialia» bezeichneten zwei primären Merkmale des Rechtsstaates, nämlich die negative Begrenzung des Staates durch die Staatsverfassung, aber auch durch die positive Festlegung der staatlichen Organisationsstruktur und der staatlichen Tätigkeit. In: Giacometti, a. a. O., S. 3 ff.

diesen Regeln wird das Vorgehen des Staates bei der Sicherstellung der freiheitlichen Ordnung im einzelnen festgelegt⁸⁸.

Die *Aufgabe* der Organisationsnormen ist eine doppelte: Zum ersten müssen sie für den Fall des interpersonellen Nutzenvergleichs die strukturellen Voraussetzungen schaffen, damit die diesem Nutzenvergleich zugrunde liegenden Werturteile der diesbezüglichen empirischen Evidenz entsprechen. Zum zweiten müssen im Falle der auf Seite 45 erwähnten Umverteilung des Inhaltes von Freiheitsrechten die organisatorischen Voraussetzungen gebildet werden, dass diese Aberkennung von Freiheitsrechten in einem – zwar wiederum nur normativ bestimmbar – gewissen Rahmen bleiben⁸⁹. *Institutionelle Vorrichtungen* müssen also den rechtsungleichen Gebrauch der Staatsgewalt (als Substitut der Eigenmacht) durch Individuen, die mit der Ausführung der verschiedenen Staatstätigkeiten betraut sind, erschweren. Hierzu gibt es klassische Mittel:

- Durch die *Gewaltentrennung* sollen sich verschiedene Träger der Staatsmacht (meistens drei) gegenseitig überwachen. (*Montesquieu*: «Le pouvoir arrête le pouvoir.»⁹⁰). Die Forderung der Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns impliziert ja, dass das staatliche Gewaltmonopol nicht von einem einzigen Staatsangestellten abhängig sein kann⁹¹. Kritik erfährt das Prinzip der Gewaltentrennung darin, dass es eine Konzeption von Recht voraussetze, die Recht mit inneren Kriterien definiere, das heisst, unabhängig vom Ursprung, woher es komme⁹². Mit anderen Worten: Es helfe nicht viel, die Gewalten zu trennen, wenn sie einer unbeschränkten «Supergewalt», nämlich zum Beispiel einem weitgehend freien Verfassungsgeber, unterworfen seien. Diese Kritik zielt aber nicht auf die Gewaltentrennung als staatsinterne Organisationsform, sondern auf die Unbeschränktheit einer

⁸⁸ Die *Normen über die Verfassungsrevision* sind auch Teil des politischen Entscheidungsprozesses, können aber nicht in die Kategorie der Organisationsnormen eingereicht werden, da sie sich, systematisch gesehen, auf die Verfassung als ganze beziehen. Materiell gesehen ist aber ihr Einfluss auf die Aufrechterhaltung einer freiheitlichen Ordnung so wichtig, dass sie in die folgenden Betrachtungen einbezogen werden.

⁸⁹ Hier wird deutlich sichtbar, wie komplex der Prozess einer solchen Umverteilung ist. So versucht man beispielsweise durch die Wahl eines ganzen Kollegiums von Richtern und nicht nur einer einzigen Person, den Wertvorstellungen einer breiten Mehrheit nahezu-kommen.

⁹⁰ *Montesquieu*, Buch 11, Kap. 4. Die Gewaltentrennung wird sowohl in organisatorischer als auch in personeller Hinsicht gefordert. Vgl. dazu auch die Ausführungen in *Giacometti*, a. a. O., S. 9 ff.

⁹¹ Vergleiche oben Seite 37.

⁹² *Hayek*, *New Studies*, a. a. O., S. 98.

übergelagerten Gewalt ab, was der Gültigkeit des Gewaltentrennungsprinzips als Organisationsprinzip nicht Abbruch tut.

- Die Organisationsstruktur des Staates kann auch in *vertikaler Hinsicht* gegliedert werden. So kann in Gliedstaaten über einen Teil der staatlichen Tätigkeiten entschieden werden, und dort werden sie auch wahrgenommen. (Auf das Prinzip des Föderalismus wird unten ausführlich eingegangen.)
- Das Postulat, tendenziell wichtige Dinge in Institutionen mit tendenziell hohen Abänderungskosten zu regeln⁹³, kann mit rein *formellen Vorrichtungen* erreicht werden: Zweidrittelmehrheit, Volksabstimmung, Zustimmung von Gliedstaaten für Neuerungen in der Verfassung etc.⁹⁴ ⁹⁵
- Durch eine *enge Formulierung* staatlicher Kompetenzen kann die Gefahr einer auf Eigendynamik zurückzuführenden Ausweitung des Einflussbereichs von Politikern und Staatsbeamten verringert werden⁹⁶. Recht ist (unter anderem) eine Menge von Regeln zur *Voraussehbarkeit* von Handlungen des Staates⁹⁷. Eine Verfassung, die durch eine lose Formulierung jede Entwicklung offenlässt, verunmöglicht eine solche Voraussehbarkeit. Im weiteren ist zu beachten, dass die formellen Vorrichtungen zur Erreichung hoher Abänderungskosten durch die lose Formulierung vollständig zur Farce werden können.
- Die oben erwähnten Anforderungen an die Staatstätigkeit, nämlich z. B. die Maximen des Willkürverbots, des Angemessenheitsprinzips und der Garantie für Schadenersatz bei rechtswidrigem Handeln des Staates, können durch eine *Verwaltungsgerichtsbarkeit* gewährleistet werden.
- Mit einer *Verfassungsgerichtsbarkeit* können alle aufgezählten Vorrichtungen zum Schutz der rechtsgleichen Anwendung der Staatsgewalt kombiniert werden, da sie – soweit in der Verfassung verankert – vor

⁹³ Vgl. S. 37f.

⁹⁴ Vgl. zum Thema der Verfassungsrevision *Nef*, Hans, Materielle Schranken der Verfassungsrevision, in: ZSR 1942 Bd. 61, S. 108ff.

⁹⁵ *Materielle* Grenzen, wie etwa die Definition eines «Kernbereichs» von Grundrechten, sind keine tatsächlichen Grenzen, da sie ja auch von formellen Abänderungskriterien abhängen. Immerhin können aber «materielle Schranken» in der Auseinandersetzung um eine Verfassungsrevision rechtliche Kriterien liefern, die eine Pervertierung des Grundgehaltes einer Verfassung als eine Art Umsturz der Verfassung erscheinen liessen. Vgl. *Nef*, Fussnote 94, S. 123. In diesem Lichte muss denn auch ein «Wesens-» oder «Kerngehalt» von Grundrechten gesehen werden.

⁹⁶ Vergleiche dazu oben Seite 30.

⁹⁷ Diese Definition von Recht stammt vom amerikanischen Richter Benjamin N. *Cardozo*, in: *The Growth of Law*, New Haven, 1924, Seite 52. Zur Wichtigkeit der Voraussehbarkeit vergleiche oben, Seite 37.

einem höchsten Gericht geltend gemacht werden können. Beschränkt sich aber das Prüfungsrecht nicht nur auf *rein rechtliche* Aspekte der vorgelegten Fragen, würde damit eine dem Gewaltentrennungsprinzip zuwiderlaufende neue «Supergewalt» geschaffen.

2.2. Zusätzliche Normen des Umverteilungsstaates

Während in einem Staat mit einer im obigen Sinne optimalen Verfassung Umverteilungen nur im beschriebenen Ausmass vorkommen, findet man im expliziten *Umverteilungsstaat* eine weitere Kategorie von Normen. Ihr Inhalt bezieht sich auf die im Teil über die ökonomische Verfassungsanalyse beschriebenen staatlichen Tätigkeiten umverteilender Art⁹⁸: die Regulierung privater Tätigkeiten (z. B. Ladenschlussgesetze), soweit es sich nicht um eine effiziente Regelung von Externalitäten handelt; makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen (im besonderen Fiskalpolitik); die Produktion privater Güter (z. B. Abfuhrwesen, Transportwesen, Telefon) und gewisser öffentlicher Güter (z. B. Radio und Fernsehen); über das pareto-optimale Ausmass hinausgehende Formen direkter Umverteilungen.

Alle solchen Staatstätigkeiten haben nicht nur das Merkmal, systematisch nicht in die Kategorie der Normen der freiheitlichen Ordnung eingereiht werden zu können, sondern diese in irgendeiner Weise einzuschränken. Diese *Kollision* kann in bezug auf verschiedene Freiheitsrechte *graduelle* Unterschiede aufweisen. Betreibt der Staat beispielsweise ein Opernhaus, so erfreut er damit die Opernfreunde auf Kosten von Leuten mit andern Präferenzen. Es ist dabei unwesentlich, ob die dazu verwendeten Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt oder aus einer Sondersteuer fließen; solange der Staat von jemandem, der nach seinen persönlichen Präferenzen für den Betrieb eines Opernhauses keine oder weniger Ausgaben machen würde, unter Anwendung des Gewaltmonopols mehr verlangt, handelt es sich um eine Umverteilung und mithin um eine Einschränkung der Eigentumsfreiheit⁹⁹. Die Art der Steuererhebung spielt dabei keine Rolle. In *gradueller* Hinsicht berührt der Betrieb eines Opernhauses die Pressefreiheit praktisch nicht, während die Eigentumsfreiheit zum Teil nachhaltig eingeschränkt wird.

Die Kollision von Normen dieser Kategorie mit den Freiheitsrechten kann in der rechtlichen Formulierung (der Verfassung) expliziter oder impliziter Natur sein. Durch die *explizite* Formulierung solcher Ein-

⁹⁸ Vgl. S. 26.

⁹⁹ Eine Kritik der schweizerischen Praxis siehe unten, S. 56f.

schränkungen, wie z. B. im Falle der Enteignung im Rahmen *verfassungsmässiger Befugnisse*, wird der dem Staat zur Verfügung stehende Spielraum in der Bestimmung seiner Massnahmen *klar definiert*. Demgegenüber erlauben *implizite* Einschränkungen praktisch beliebige Umverteilungen. In solchen Fällen ist es sogar fraglich, ob sich der Gesetzgeber wirklich an die Verfassung halte, insbesondere, wenn man eine restriktive Auslegung der Verfassung befürwortet. So drückt der Auftrag, ein Betreibungs- und Konkursgesetz zu verfassen, in keiner Weise direkt aus, dass der Gesetzgeber eine ungleich-distributiv wirkende Gläubigerordnung erlassen darf¹⁰⁰. Schwierig dürfte die Frage auch im Bereich der Privatrechtsgesetzgebung sein, wo etwa Bestimmungen über den Ab- und Vorauszahlungsvertrag eindeutige Gewichtungen vornehmen, ohne sich dabei auf explizite Verfassungsnormen zu stützen¹⁰¹. Eine Umverteilung kann aber auch durch einfaches *Stillschweigen des Gesetzgebers* geschehen: wenn er nämlich der Regelung von Abgrenzungen privater Rechte nicht oder nur ungenügend (im Sinne eines Kosten-/Nutzen-Vergleiches) nachkommt. So ist die Umweltmisere darauf zurückzuführen, dass der Staat die relevanten Eigentumsrechte (z. B. Wasser, Luft) nicht genügend genau definiert oder solche Eigentumsrechte nicht durchsetzt. (Die Gründe können verschiedener Natur sein: technologische Schwierigkeiten bei der Definition, politische Widerstände etc.).

Versucht man, das Ausmass solcher Umverteilung durch Begriffe wie «Gemeinwohl», «soziale Gerechtigkeit» etc. zu bestimmen, so läuft man Gefahr, dass jedermann unter solchen Begriffsinhalten etwas anderes versteht, und dass jene Leute diese Begriffsinhalte dann tatsächlich festlegen, die in einem bestimmten Zeitpunkt gerade über die notwendige Staatsgewalt verfügen und so ihre Partikulärinteressen unter dem Deckmantel der «sozialen Gerechtigkeit» verfolgen.

3. Staatsidee und Verfassungsverständnis: Bundesverfassung und Verfassungsentwurf im Vergleich

In den letzten zwei Abschnitten wurde ein Modell einer optimalen Verfassung hergeleitet. Die aus diesem Modell ableitbaren *Postulate* seien hier noch einmal angeführt:

1. Die Möglichkeiten, Interessengruppen ungleich zu behandeln, müssen *ceteris paribus* minimal gehalten werden.

¹⁰⁰ Vgl. z. B. Schweizerisches Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), Art. 219.

¹⁰¹ Vgl. OR, Art. 226ff.

2. Politische Institutionen müssen kontrollierbar und ihre Wirkungen abschätzbar sein. (inkl. Forderungen betreffend die Verfassungswürde.)
3. Optimale Definition des Inhaltes von Freiheitsrechten.
4. Regulierung privater Aktivitäten nur im Falle von Externalitäten (Bedingungen!).
5. Produktion privater Güter dann und nur dann, wenn eine Kosten-/Nutzen-Analyse dafür spricht.
6. Direkte Umverteilungsmassnahmen sind im allgemeinen gegenüber indirekten Massnahmen vorzuziehen.

In diesem Abschnitt sollen die geltende Bundesverfassung und der Verfassungsentwurf auf diese Postulate hin untersucht werden, um so einen abgestützten Vergleich durchführen zu können.

3.1. Staatsidee und Verfassungsverständnis in der Bundesverfassung

Das Bild des schweizerischen Bundesstaates unter der geltenden Verfassung kann nur vollständig betrachtet werden, wenn man die Kantone einbezieht. Das *Kompetenzkonzept* ist dabei von entscheidender Bedeutung. Es muss somit einiges vom fünften Kapitel (Aspekte des Föderalismus) vorweggenommen werden. Die Kompetenzausscheidung ist für die hier interessierenden Normen entscheidend, unabhängig davon, ob sie die freiheitliche Ordnung prinzipiell sichern oder ob sie umverteilend wirken, d. h. den Freiheitsrechten zuwiderlaufen.

Die Grundlage der Kompetenzordnung wird in BV 3 statuiert. Geht man davon aus, dass der Staat vorerst einmal alle Kompetenzen hat (BV 1), so ergibt sich daraus, dass die Menge der Kantonskompetenzen identisch ist mit der Menge aller Kompetenzen abzüglich der Bundeskompetenzen¹⁰². Die kantonale Gesetzgebung darf somit alles behandeln, was nicht ausschliesslich dem Bundesgesetzgeber überlassen ist. Da nun eine Gesetzgebung nie «alles» behandeln kann, muss zwischen *effektiven* und *latenten* Kantonskompetenzen unterschieden werden. Da die effektiven kantonalen Staatsaufgaben nicht unbedingt in den Kantonsverfassungen statuiert sein müssen¹⁰³, geben diese Kantonsverfassungen keinen definitiven Auf-

¹⁰² Staatliche Kompetenz = Zuständigkeit zur Besorgung staatlicher Aufgaben. *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, unveränderter Neudruck 1976 der Ausgabe Zürich 1949, S. 65 ff. Vgl. zur Kompetenzordnung ferner *Aubert*, Vol. 1, No. 602 ff.

¹⁰³ Ob die Aufgabenkataloge der Kantonsverfassungen eher rechtsetzender oder aber programmatischer Natur seien, kann hier nicht abgehandelt werden. Vgl. dazu die Meinung der *Arbeitsgruppe* für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. 6, Bern 1973, S. 271.

schluss über die tatsächlichen kantonalen Aktivitäten. Der Umfang der effektiven kantonalen Aufgaben kann also nur aus der Gesamtheit der kantonalen Gesetze ersehen werden. Darüber hinaus hat der Bund die Möglichkeit, den Kantonen Bundesaufgaben zur obligatorischen oder fakultativen Ausführung zu überlassen¹⁰⁴, was die Gesamtmenge der Staatsaufgaben natürlich nicht beeinflusst. Im weiteren können Kantone auch dort tätig sein, wo der Bund zwar eine verfassungsmässige Kompetenz hat, diese aber nicht wahrnimmt. Die *Menge aller Staatsaufgaben* setzt sich somit aus den effektiven Kantonsaufgaben und den wahrgenommenen Bundeskompetenzen zusammen.

Die freiheitliche Ordnung sichernde Normen

Die Freiheitsrechte (vertikale Richtung) sind in der geltenden Verfassung mehr oder weniger systemlos verstreut, und ihre Aufzählung ist *unvollständig*. *Explizit* aufgeführt sind in der Verfassung die Eigentumsfreiheit (BV 22ter), die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF, BV 31), die Niederlassungsfreiheit (BV 45), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (BV 49), die Kultusfreiheit (BV 50), die Ehefreiheit (BV 54 II), die Pressefreiheit (BV 55), die Vereinsfreiheit (BV 56), die Petitionsfreiheit (BV 57) und das Verbot körperlicher Strafen (BV 65). Als «ungeschriebene»¹⁰⁵, besser implizite, Freiheitsrechte hat das *Bundesgericht* folgende hinzugefügt¹⁰⁶: die persönliche Freiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Sprachenfreiheit und die Eigentumsfreiheit, bevor diese durch BV 22ter explizit geschützt wurde. Die Vertragsfreiheit wird im Obligationenrecht (OR 19) statuiert. Als weitere Quelle gesellt sich heute die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dazu. Die *Rechtsgleichheit* (BV 4) ist nicht ein Freiheitsrecht, sondern eine Staatsmaxime¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Vgl. dazu *Sträuli*, Hans, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Diss. Zürich 1933, S. 10f.

¹⁰⁵ Ungeschriebene Freiheitsrechte, die durch das Bundesgericht statuiert werden, haben formelle Verfassungskraft. *Aubert*, No. 311f. Siehe dort auch die Rechtsprechung des BGer auf diesem Gebiet.

¹⁰⁶ Die Schaffung von neuen, «ungeschriebenen» Verfassungsrechten ist eine Frage der *Auslegung* der Verfassung. Vgl. dazu *Saladin*, Peter, Grundrechte im Wandel, Bern 1975, S. 372ff. Allerdings ist es fraglich, inwieweit bestehende Rechtssätze auf neue Tatbestände angewandt werden können (z. B. Pressefreiheit – Medienfreiheit), oder ob nicht zumindest teilweise eine *Rechtsschöpfung* stattfindet. Das oben angeführte Primat der Gesetzgebung gegenüber Judikative und Exekutive (vgl. dazu oben, Anmerkung 84) spricht dafür, dass auch bei der Rechtsschöpfung der Sinn der Verfassung beibehalten werden muss. Vgl. zu dieser Problematik *Huber*, Hans, Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts, in: Rechtsquellenprobleme im schweizerischen Recht, Festgabe der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristenverein, Bern 1955, S. 95ff.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu S. 45f.

In der *horizontalen Richtung* findet die praktische Ausgestaltung des Inhalts der Freiheitsrechte zur Hauptsache in der *einfachen Gesetzgebung* ihren Ausdruck. Es ist somit der Gesetzgeber, der die Bedeutung der Freiheitsrechte als *materielle Verhaltensnormen* für deren Ausgestaltung heranziehen soll¹⁰⁸. So wird mit den auf BV 64 und 64bis gestützten Kompetenzen zur Gesetzgebung den Freiheitsrechten weitgehende horizontale Wirkung verliehen. Das Persönlichkeitsrecht, beispielsweise, findet seinen Ausdruck insbesondere im Zivilgesetzbuch (ZGB), Art. 27 und 28, sowie in OR 49. Im Strafgesetzbuch (StGB) werden unter anderem die staatlichen Sanktionen für die Verletzung der freiheitlichen Ordnung festgelegt und damit dem Inhalt der horizontalen Wirkung der Freiheitsrechte Ausdruck verliehen: Dadurch, dass Diebstahl bestraft wird, schützt man indirekt das Eigentum.

Organisationsnormen

Die Normen über die *Organisation des Bundes* sind im zweiten Teil der Bundesverfassung niedergelegt. Gegenüber der kantonalen Organisationsstruktur sind Minimalforderungen in BV 6 statuiert.

Die Tatsache, dass die Freiheitsrechte durch Massnahmen verschiedener Art eingeschränkt werden können, nämlich

- auf Bundesebene:
 - durch den Verfassungsgeber selbst
 - durch den Bundesgesetzgeber in (grosszügiger) Auslegung von Bundeskompetenzen und/oder in Missachtung der Freiheitsrechte als Verhaltensrecht
 - durch das Bundesgericht
 - durch die Verwaltung in Ausnützung des ihr durch die Gesetzgebung offengelassenen Spielraums
- auf Kantonsebene:
 - durch die Kantone als solche^{109, 110},

¹⁰⁸ Die Bundesversammlung wird nicht durch einen Verfassungsrichter überwacht (BV 113 III). Vgl. unten, S. 63.

¹⁰⁹ Auf die spezielle Stufe der kantonalen Ebene wird hier nicht eingegangen, weil die Organisationsform der Kantone (abgesehen von BV 6) in der Bundesverfassung nicht festgelegt wird.

¹¹⁰ Im Gegensatz zur Bundesgesetzgebung ist die kantonale Objekt der bundesgerichtlichen Verfassungsrechtsprechung. (Mit Ausnahme der Kantonsverfassungen, die vom Bundesgesetzgeber «gewährleistet» werden [BV 6] und die nach der Praxis des Bundesgerichtes seiner Verfassungsrechtsprechung nicht unterliegen. Vgl. dazu Fleiner/Giacometti, a. a. O., S. 134; Aubert, a. a. O., Nr. 583 ff.) Deshalb sollten in der kantonalen Gesetzgebung theoretisch keine die Freiheitsrechte bescheidenden Bestimmungen erlassen werden können, soweit dies nicht von der Bundesverfassung selbst erlaubt wird. Dies impliziert de facto nicht eine Einschränkungsmacht der Kantone, sondern des Bundesgerichtes.

verlangt, dass bezüglich der Organe, die solche Massnahmen erlassen können, institutionelle Einrichtungen zur Erreichung der *Kontrollierbarkeit* und der *Abschätzbarkeit* vorhanden sind¹¹¹.

Zur *Verfassungsrevision*: Die Verfassung kann nach BV 123 nur revidiert werden, wenn die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Stände einer entsprechenden Vorlage, die nach BV 121 entweder von 100000 stimmberechtigten Bürgern oder auf dem Wege der Bundesgesetzgebung eingereicht werden kann, zugestimmt haben^{112, 113}.

Zur *Bundesgesetzgebung*: Die Existenz zweier Häuser und die Notwendigkeit, dass sich beide Räte auf ein und denselben Wortlaut eines Gesetzestextes einigen müssen (BV 89 I), erzwingt einen Interessenausgleich. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass 50000 Bürger das Referendum ergreifen und eine Volksabstimmung über ein von den Räten verabschiedetes Gesetz erzwingen, in der das Mehr des Volkes (und nicht auch das der Stände) zählt (BV 89 II). Gleiches gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch für völkerrechtliche Verträge (BV 89 III, IV).

Da ein auf einem von Volk und Ständen genehmigten Verfassungsartikel beruhendes Gesetz durchaus Chancen hat, in einer Volksabstimmung verworfen zu werden, wird dieses «zweistufige» Verfahren von verschiedenen Kritikern als zu langsam, zu mühsam und zu unmodern bezeichnet¹¹⁴. Der Staat könne so nicht innert nützlicher Frist notwendige Massnahmen ergreifen, ohne das «undemokratische Ausnahmerecht» zu Hilfe nehmen zu müssen¹¹⁵. Damit sind die Möglichkeiten gemeint, verfassungswidrige oder verfassungskonforme Parlamentsbeschlüsse sofort in Kraft zu setzen und ihnen über die Dauer eines Jahres hinaus Geltung zu verleihen, wenn sich das Volk nicht im obligatorischen oder fakultativen Referendum dagegen ausspricht. Gewiss ist das dringliche Verfahren in einem gewissen Grade undemokratisch, indem es den Volksentscheid hinausschiebt, und es scheint auch einige weitere Gefahren in sich zu bergen¹¹⁶.

¹¹¹ Vgl. die Ausführungen auf S. 37ff.

¹¹² Andere Länder sehen noch restriktivere Revisionsbestimmungen vor, so z.B. die USA, wo zwei Drittel beider Häuser und drei Viertel der Staaten einem amendment der Verfassung zustimmen müssen (Federal Constitution, Art. 5).

¹¹³ Vgl. darüber hinaus BV 89 V.

¹¹⁴ Vgl. Ber., S. 58; ferner, *Chenau-Repond*, Dieter, Leitbilder und Wirklichkeit im Spiegel des Verfassungsentwurfs, NZZ 63, 16. 3. 78, S. 33.

¹¹⁵ Vgl. Ber., S. 73: «Entweder weicht man in das undemokratische Verfahren der extra-konstitutionellen dringlichen Bundesbeschlüsse aus ...».

¹¹⁶ «Die Gefahr für die freiheitliche Demokratie ist real: Die Erfahrung zeigt, dass bei der Rechtsetzung im Dringlichkeitsweg die Exekutive ein offensichtliches Übergewicht namentlich über das Parlament erhält.» Aus: *Müller*, Jörg P., Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV, in: Staat und Politik 18, Bern 1977, S. 37.

Zur *bundesgerichtlichen Rechtsprechung*: Auf der Ebene des Bundesgerichtes bestehen die institutionellen Einrichtungen im Rahmen der BV in den Bestimmungen des Art. 107 und den Unvereinbarkeitsregeln des Art. 108. Die Kompetenz des Bundesgerichtes als Verfassungsgericht ist durch BV 113 III sehr stark beschränkt, indem von der Bundesversammlung erlassene Gesetze und Erlasse der gleichen Stufe von der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ausgenommen sind.

Zur *Bundesverwaltung*: Ähnlich wie auf der Ebene des Bundesgerichtes bestehen auch für die Wahl der Mitglieder des Bundesrates Unvereinbarkeitsvorschriften (BV 96, 97)¹¹⁷. Ferner bestehen Vorschriften über die Geschäftstätigkeit des Bundesrates. Die ihm unterstehende Verwaltung unterliegt teilweise der Verwaltungsrechtsprechung des Bundesgerichtes, welches in einer langen Tradition Verhaltensmaximen für die Verwaltung erarbeitet hat¹¹⁸.

Zur *kantonalen Gesetzgebung*: Auf Grund der in Fussnote 105 gegebenen Begründung wird auf die kantonale Einschränkungsmacht nicht eingegangen.

Umverteilende Normen

Da umverteilende Normen freiheits- und rechtsgleichheitsbeschränkend sind, muss sich dies in einer Beschränkung der Verfassung selbst niederschlagen. Dies ist nach geltendem Recht weitgehend der Fall¹¹⁹. Die meisten freiheitseinschränkenden und damit potentiell umverteilenden Massnahmen des Staates werden durch Verfassungsartikel selbst begründet. Der Wortlaut ist recht verschieden. So kann eine Einschränkung *ausdrücklich* erwähnt sein wie etwa in BV 31 bis III¹²⁰, oder aber, wie in den meisten Fällen, implizite. Wenn die Bundesverfassung die Gesetzge-

¹¹⁷ Diese wurden durch zusätzliche informelle Regeln erweitert.

¹¹⁸ Die Auslegung von BV 4 (Rechtsgleichheit) führt im Rahmen der Ermessensdiskussion genau zum Begriff der «Angemessenheit». Vgl. *Imboden/Rhinow*, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976, S. 398 ff., und *Huber*, Hans, Die Grundrechte in der Schweiz, a. a. O., S. 192.

¹¹⁹ Es muss berücksichtigt werden, dass Massnahmen zur Sicherstellung der freiheitlichen Ordnung umverteilend sein können. Insofern kann die Beurteilung schwierig sein, ob eine staatliche Massnahme primär umverteilend oder primär freiheitssichernd ist. Dies kann nur abschliessend ermittelt werden, wenn dies bei *jeder einzelnen Massnahme* des Staates abgeklärt wird. Vgl. hierzu die Ausführungen über die Nebenbedingungen bei der staatlichen Regulierung privater Aktivitäten bei Vorliegen von Externalitäten.

¹²⁰ Gerade im Falle dieses Artikels zeigt sich deutlich, dass derartige staatliche Massnahmen nicht unbedingt primär umverteilend wirken müssen, sondern durchaus in erster Linie freiheitssichernd sind. So ist es ohne weiteres denkbar, dass gewisse Massnahmen zugunsten einzelner Interessengruppen Aktionen verhindern können, die – gesamthaft betrachtet – viel teurer zu stehen kommen könnten.

bung über die Schifffahrt (BV 24ter) und über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen (BV 26) als Bundessache erklärt, so impliziert das eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, die sich nicht unbedingt primär auf die Aufrechterhaltung der freiheitlichen Ordnung bezieht¹²¹. Auf der anderen Seite kann der Staat die freiheitliche Ordnung auch durch Unterlassungen in Mitleidenschaft ziehen, wenn er, beispielsweise, ein zu larges Kartellgesetz erlässt¹²². Obwohl die Rechtstradition besagt, dass positiv-aktive Eingriffe des Bundes in das Wirtschaftsgeschehen (nach BV 31bis II) nicht als Einschränkungen der HGF und der Eigentums-garantie zu verstehen sind¹²³, laufen diese, von den erwähnten Externalitäts-fällen abgesehen, immer der Eigentumsfreiheit als auch der HGF zuwi-der. Unterstützt der Bund kraft dieses Artikels beispielsweise die Branche X, und entzieht er zu diesem Zweck anderen Branchen – notgedrungen – einen Teil der dafür notwendigen Mittel, so kommt dies nicht nur einer teilweisen Enteignung dieser Branchen gleich, sondern auch einer *faktischen Aushöhlung der HGF*, weil diese Branchen gegenüber der Bran- che X, beispielsweise auf den Produktionsfaktoren-Beschaffungsmärk-ten, darüber hinaus einen komparativen Nachteil erleiden werden.

Es ist offensichtlich, dass der *diskretionäre Spielraum* der Bundesver- sammlung, d. h. der ihr durch die Verfassung zukommende freie Ermes- sensraum, auf Grund dieser Artikel relativ gross ist. Dieser Spielraum könnte nur durch Vorschriften, wie sie in den Ausführungen zum Exter- nalitätenproblem dargestellt wurden, eingeschränkt werden. Weil solche Vorschriften inexistent sind, kommt, den oben erwähnten Organisations- normen entsprechend grössere Bedeutung zu.

Im Verhältnis zur *kantonalen Gesetzgebung* sollten die Freiheitsrechte als Kompetenznormen eigentlich uneingeschränkte Geltung haben. Es soll- ten m. a. W. keine (über das Externalitätenproblem hinausgehende) Umverteilungen vorkommen, die ihren Ursprung nicht in der BV haben. Das ist aber nur teilweise der Fall. Der Hauptgrund liegt wohl darin, dass *kantonale Steuern* traditionellerweise nicht als Einschränkungen der

¹²¹ Vgl. in diesem Zusammenhang Green, Jerry, and Sheshinsky, Eytan, Direct versus Indirect Remedies for Externalities, Journal of Political Economy, Vol. 84, 1976, S. 797ff.

¹²² Vgl. z. B. Janssen, Martin, Marktwirtschaft und Wettbewerb, NZZ 188, 16. 8. 78, S. 15.

¹²³ Die Argumentation läuft teilweise darauf hinaus, dass die Mittel für eine Förderungs- massnahme ja dem allgemeinen Staatshaushalt entzogen würden und somit keine Privaten eingeschränkt würden. Vgl. Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, Heft 28 (1958), S. 39ff. Vgl. dazu im weiteren Marti, H., Die Wirtschaftsfreiheit der Schweize- rischen Bundesverfassung, Basel 1976, S. 144f.

Eigentumsfreiheit angesehen werden¹²⁴. Wenn nun kantonale Steuern als innerhalb der «verfassungsmässigen Befugnisse» der Kantone liegend betrachtet werden, verliert die *Eigentumsgarantie* nach BV 22ter zum Teil ihre Bedeutung. Zwar werden umverteilende kantonale Ausgaben wie etwa die Unterstützung des Baus einer Luftseilbahn in einem Skigebiet oder Anerkennungspreise an Künstler oder die Erstellung von Hallenbädern als durchaus legal betrachtet. Führt man diesen Gedanken jedoch konsequent weiter, könnten die *Kantone* 100% des Einkommens ihrer Einwohner wegsteuern und so eine staatliche Planwirtschaft aufziehen. Dass eine solche Situation der Idee von BV 22ter widerspricht, kann wohl kaum in Zweifel gezogen werden¹²⁵. Auf anderen Gebieten als der Eigentumsfreiheit wirken die Freiheitsrechte als Kompetenznormen weit intensiver in den kantonalen Bereich hinein. So können Beschränkungen des Gastgewerbes aus anderen als polizeilichen Gründen nur unter Berufung auf BV 31ter aufgestellt werden. Hingegen können unangemessene polizeiliche Eingriffe selbst Ursache weitgehender Umverteilungen sein¹²⁶. Die Frage nach der Angemessenheit polizeilicher Eingriffe wurde insbesondere auch in der Diskussion um die Ladenschlusszeiten aufgeworfen¹²⁷.

3.2. Staatsidee und Verfassungsverständnis im Verfassungsentwurf

Der Verfassungsentwurf (VE) gliedert sich nebst der Präambel in vier Teile: Erstens *Grundrechte und staatsleitende Grundsätze*, zweitens *Bund und Kantone*, drittens *Organisation des Bundes*, viertens *Revision der Bundesverfassung*.

Im Gegensatz zur geltenden Bundesverfassung ist der VE nicht als eine Verfassung gegen die Kantone gedacht, sondern gilt für den «*Staat*»

¹²⁴ Vgl. dazu: *Imboden*, Max, Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung, in: *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 29. Bd. (1960/61), S. 2 ff., und *Höhn*, Ernst, *Steuerrecht*, Bern 1975, S. 11 ff.

¹²⁵ Die Frage nach der Grenze kantonaler Steuerhoheit kann auf Grund ökonomischer Überlegungen bestimmt werden. So richten sich diese Grenzen zum einen nach dem oben entwickelten Grundsatz der staatlichen Externalitätenhandhabung und zum anderen nach Maximen aus der Föderalismustheorie (vergleiche dazu auch die Ausführungen im fünften Kapitel).

¹²⁶ «Umverteilungen» dieser Art müssen nicht unbedingt auf wirtschaftlichem Gebiet erfolgen. So kann ein unangemessener polizeilicher Eingriff zum Beispiel die Meinungsäusserungsfreiheit einer bestimmten Gruppe der Bevölkerung über das zur Aufrechterhaltung der freiheitlichen Ordnung notwendige Mass hinaus beschränken. Vgl. BGE 101 Ia 252 ff.

¹²⁷ Diesen Aspekt behandelt auch *Huber*, Hans, Feilen und Rütteln am Bundesstaat, NZZ 7, 10. 1. 1979, S. 29.

schlechthin¹²⁸. Die Vorstellung eines Organismus, der die Staatsaufgaben in konstruktiver Zusammenarbeit von Bund und Kantonen löst, zieht sich durch den ganzen Entwurf¹²⁹. Verschiedene Bestimmungen des VE sind damit – im Gegensatz zur geltenden Verfassung – nicht nur als Kompetenznormen, sondern vielmehr als *Richtlinien für den Staat als ganzen* zu verstehen (VE 3). Dennoch muss auch der VE das Problem der *Kompetenzabgrenzung* irgendwie regeln. Die Kompetenzen (im Sinne von Aufgabenteilung) werden in den Artikeln 50 bis 52 festgelegt. Dabei kann man drei Arten unterscheiden:

1. Staatsaufgaben, die hauptsächlich dem Bund übertragen sind und die von den Kantonen nur in Ausführung eines Auftrags des Bundes, oder wenn es die Bundesgesetze nicht ausschliessen, wahrgenommen werden können.
2. Staatsaufgaben, denen die Kantone grundsätzlich nachkommen, für die der Bund aber in Rahmengesetzen Mindestanforderungen festlegen und in Einzelfällen selbst Einrichtungen schaffen kann.
3. Eine unbestimmte Menge von Staatsaufgaben, die durch die Verfassung weder dem Bund noch den Kantonen zugewiesen werden. Sie stehen zunächst einmal den Kantonen zu, können vom Bund aber durch einfache Gesetzgebung an sich gezogen werden.

Im Unterschied zur BV werden im Verfassungsentwurf also auch die Aufgaben der Kantone ausdrücklich, aber nicht abschliessend aufgezählt. Die Kompetenz für *latente Staatsaufgaben* liegt nicht nur bei den Kantonen, sondern auch beim Bund, indem er jederzeit solche an sich ziehen bzw. neue schaffen kann. Bei den in Art. 50 und 51 angeführten Aufgaben handelt es sich nicht nur um «Kompetenzen», sondern um «*Verantwortungen*» Darunter versteht die Expertenkommission eine *Pflicht*, in einem Gebiet tätig zu werden, dies im Gegensatz zur blossen Ermächtigung. Bund und Kantone sind in der Ausführung dieser Verantwortungen nicht frei. Durch die materiellen Bestimmungen des 1. Teils des VE (Grundsätze staatlichen Handelns, Grundrechte und Programmartikel) werden bestimmte Verhaltensregeln aufgestellt. In welchem Verhältnis die Programmartikel zu den übrigen Verhaltensnormen stehen, kann auf Grund des VE und des Berichtes nicht schlüssig beantwortet werden. Der Bericht meint vielmehr, dass «das vierte Kapitel durch Gesetz und Richter in Harmonie mit den übrigen Verfassungsvorschriften ausgelegt werden»¹³⁰ müsse. Das ist nicht sehr aussagekräftig, denn dieser Grundsatz

¹²⁸ Ber., S. 20.

¹²⁹ Ber., S. 110ff.

¹³⁰ Ber., S. 59.

muss ja wohl für die ganze Verfassung gelten. Zwei Gründe sprechen dafür, dass die Verantwortungsbereiche (VE 50–52) die Felder für Staatsaktivitäten *allgemein* eröffnen, während Grundsätze staatlichen Handelns, Grundrechte und Programmartikel das *Ausmass im einzelnen* bestimmen. Zum einen sind die Verantwortungsbereiche so lose formuliert, dass eine gewisse Normativität nur in Zusammenhang mit den Bestimmungen des ersten Kapitels abgelesen werden kann (ganz im Gegensatz zur BV). Zum andern scheinen die Programmartikel zumindest teilweise den Grundrechten als subjektiven Rechten gleichgeordnet.

Die Art der Beantwortung dieses Problems ist von grosser Tragweite. Falls die Programmartikel als *Verhaltensnormen* verstanden werden, müssten künftig neue Staatsaufgaben – soweit sie nicht schon von den bestehenden Programmartikeln abgedeckt würden – ihre verfassungsmässige Grundlage in einer Ergänzung des ersten Teils der Verfassung finden. Damit wäre der Entscheid über die Erweiterung von Staatsaufgaben vom Entscheid, wer diese zu erledigen hat, getrennt, was wiederum einen Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Staat haben müsste¹³¹. Falls die Programmartikel als *Kompetenznormen* anzusehen sind, könnten sich Bund und Kantone hinsichtlich dieser Programmnormen ungebunden verhalten und wären nur an die allgemein formulierten Pflichten, die sich aus den Verantwortungsbereichen ergeben, gebunden. Somit müsste eine Ergänzung der Staatsaktivitäten im zweiten Teil der Verfassung ihren Niederschlag finden. Das bedeutet nichts anderes, als dass der Entscheid über neue Staatsaufgaben an den Entscheid, *wer* diese auszuführen hat, gebunden ist¹³².

Die freiheitliche Ordnung sichernde Normen

Wie oben ausführlich dargestellt, sind *Freiheitsrechte* (in vertikaler Richtung) primär als «*status negativus*» des Staates gegenüber dem Individuum zu verstehen. Sekundär wirken sie als *Verhaltensnormen* des Staates in der horizontalen Ausgestaltung der freiheitlichen Ordnung.

In diesem Zusammenhang besteht zwischen der BV und dem VE ein *fundamentaler Unterschied*. Während in der BV das Freiheitsrecht einer Person seine Grenze im Prinzip nur in einem *Freiheitsrecht* einer anderen

¹³¹ Vgl. hierzu die Ausführungen im 5. Kapitel.

¹³² Der Ersatz des Kompetenzbegriffs der BV durch «Verantwortung» kann zu ganz neuen Problemen führen. Was geschieht, wenn ein Kanton in seinem eigenen Verantwortungsbereich – in den Augen des Bundes – seiner Pflicht nur ungenügend nachkommt? Vgl. dazu unten, S. 95.

Person findet¹³³, wird dieses Freiheitsrecht im *VE* a priori auch auf Grund *anderer Wertungen* eingeschränkt. Als Folge dieses Ansatzes stehen Freiheitsrechte im Grundrechtskatalog als status negativi neben Indikationen für die horizontale Wirkung und neben positiven Staatsaufgaben, ja sogar Ansprüchen auf Leistungen des Staates¹³⁴.

Auf Grund der erwähnten Verwischungen zwischen Freiheitsrechten und positiven Staatsaufgaben ist es relativ schwierig, den tatsächlichen Inhalt der gewährleisteten Freiheitsrechte abzuschätzen. Immerhin können die folgenden status negativi herausgelesen werden: So wird in *VE* 8 die Würde des Menschen als unantastbar erklärt. Bei aller Schwierigkeit, «Würde» zu definieren und damit dem Artikel normative Kraft zu verleihen¹³⁵, darf die Bedeutung einer solchen Bestimmung als Auffangsnorm für den äussersten Fall doch nicht übersehen werden. Wenn das Bundesgericht bisher ungeschriebene Verfassungsrechte (z. B. die Meinungsäusserungsfreiheit) schaffen musste, so könnte es sich mit einer solchen Norm künftig im expliziten Verfassungsrahmen bewegen. Der diskretionäre Spielraum des Bundesgerichtes wird auf Grund einer solchen beschränkenden Norm im Vergleich zur heutigen Situation sicherlich eingeschränkt¹³⁶. *VE* 10 schützt die Persönlichkeit und die Privatsphäre, wobei dies in Abs. 1 näher umschrieben wird als Recht auf Leben, geistige und körperliche Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit. *VE* 11 Abs. I garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit, in *VE* 12 Abs. I wird die Meinungsäusserungsfreiheit statuiert und in Abs. III die Zensur verboten. Die Versammlungs- und Vereinsfreiheit

¹³³ Solche Einschränkungen der Freiheitsrechte, die zur Statuierung einer freiheitlichen Ordnung notwendig sind, werden in Lehre und Rechtsprechung als Einschränkungen «im öffentlichen Interesse» bezeichnet. Insofern als diese Restriktionen das öffentliche Gut «freiheitliche Ordnung» schaffen, handelt es sich dabei tatsächlich um öffentliches Interesse. Sehr oft wird das «öffentliche Interesse» darüber hinaus jedoch auch angerufen, wenn in Abweichung von der statuierten rechtlichen Ordnung weitergehende, unverteilende Einschränkungen dieser Freiheitsrechte postuliert werden.

¹³⁴ Dass dieses Nebeneinander von Freiheitsrechten und positiven Staatsaufgaben zu Problemen führen kann, ist am Beispiel des Art. 16 *VE* (Asylrecht) ersichtlich. Danach wird dieses «Recht» zwar neben subjektiven Rechten wie Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit etc. aufgeführt, ihm aber keine subjektive Wirkung verliehen (vgl. *Ber.*, S. 42). Zwar schreibt die Kommission dort, dass es für den Asylsuchenden wichtiger sei, «dass der Flüchtlingsbegriff auf Gesetzesebene grosszügig umschrieben wird, und dass eine liberale Praxis gehandhabt wird, als dass auf Verfassungsebene eine scheinbare Grosszügigkeit angekündigt wird, die nachher in der Rechtsanwendung nicht durchgehalten wird. Die Formulierung von Art. 16 Abs. 1 *VE* erschien der Kommission deshalb als Gebot der Verfassungsredlichkeit.» Dem Gebot der Verfassungsredlichkeit könnte aber viel eher dadurch entsprochen werden, indem man das Asyl-«recht» nicht im Rahmen der Grundrechte aufführt, sondern bei den positiven Staatsaufgaben.

¹³⁵ Vgl. *Ber.*, S. 34.

¹³⁶ Vgl. dazu die Ausführungen unter den «Organisationsnormen».

wird in VE 13 I statuiert, VE 14 erklärt die wissenschaftliche und künstlerische Betätigung als frei, und VE 15 garantiert schliesslich die Niederlassungs- und Auswanderungsfreiheit. Die Artikel 17 bis 19 sind den wirtschaftlichen Verhältnissen gewidmet. Sie werden in dieser Arbeit weiter unten ausführlich behandelt. Vorweggenommen sei, dass zwei von ihnen, nämlich die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit, nur «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet sind, was nichts anderes heisst, als dass sie vom Gesetzgeber und nicht nur vom Verfassungsgeber eingeschränkt werden können. Interessanterweise gilt das nicht für die in VE 18 statuierte Berufswahlfreiheit.

In etlichen Artikeln über die Grundrechte werden, wie schon angedeutet, gewisse Indikationen über die *horizontale Wirkung* der Freiheitsrechte gegeben. So wird in VE 9 II ein Diskriminationsverbot aufgestellt, das sich nicht nur auf das Verhältnis des Staates zum Individuum bezieht, sondern auch Wirkungen unter Privaten haben soll¹³⁷. Dies wird in Abs. III dann noch für die Gleichstellung von Mann und Frau im Verhältnis unter Privaten spezifiziert. Oben wurde die *Rechtsgleichheit* als Gleichheit der Staatsbürger im Verhältnis zur Staatsgewalt bezeichnet. Diese *vertikale* Gleichheit ist etwas fundamental anderes als die *horizontale* Gleichheit unter Privaten. Das Problem der Antidiskrimination in ihrer Auswirkung auf alle Freiheitsrechte wird im Abschnitt über die umverteilenden Normen nochmals aufgegriffen. Auf Grund der gewählten Kriterien ist das in VE 10 statuierte Recht auf Leben, Persönlichkeit usw. und die in VE 11 gewährte Glaubens- und Gewissensfreiheit bezüglich ihrer Drittwirkung problematisch. So wäre ein Vertrag, der eine bestimmte Religionsausübung während einer bestimmten Zeit verbietet, ohne Zweifel nicht durchsetzbar. Ein solcher Artikel braucht nicht unbedingt primär umverteilend zu wirken, wie in Fussnote 120 erwähnt wurde.

Dasselbe gilt für die Begrenzung des *Akteneinsichtsrechts* zwischen Privaten (VE 10 IV)¹³⁸. Eine horizontale Wirkung des Akteneinsichtsrechts könnte soweit sinnvoll sein, als Kenntnisse privater Datensammlungen irgend jemandem eine so unerträgliche Machtstellung verleihen würde, dass die freiheitliche Ordnung ernstlich gefährdet würde. Die Grenzen einer solchen horizontalen Wirkung müssten aber relativ eng sein, da sonst andere Freiheitsrechte viel ernsthafter gefährdet werden könnten. Auf diese *Abgrenzungsproblematik* geht der Bericht leider nicht ein. In VE 23 wird ein «Kerngehalt» von Grundrechten statuiert. Seine Bedeutung muss vor allem im Zusammenhang mit der erweiterten Verfas-

¹³⁷ Vgl. Ber., S. 36.

¹³⁸ Der Bericht erwähnt insbesondere «Personalakten privater Unternehmungen und Computer-gespeicherte Daten» (S. 38).

sungsgerichtsbarkeit gesehen werden. Neben der in Anmerkung 95 ange-
tönten Problematik muss berücksichtigt werden, dass der Inhalt solcher
Kerngehalte vorerst noch absolut unbestimmt ist.

Organisationsnormen

Der Verfassungsentwurf lässt die wichtigsten Institutionen des Entschei-
dungsprozesses im Bund unverändert. So werden im Vergleich zur BV
keine prinzipiellen Änderungen an Parlament und Regierung vorgenom-
men (VE 70ff.). Beim Initiativrecht (VE 64ff.) hingegen finden sich
Unterschiede, indem eine «*Einheitsinitiative*» geschaffen wird. Sie kann
auf eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung oder der Gesetzge-
bung hinauslaufen. Die Bundesversammlung entscheidet in erster
Instanz, ob dem Begehren materiell Folge zu leisten ist. Bei negativem
Entscheid muss die Frage dem Volk (und nicht auch den Ständen) zur
Abstimmung vorgelegt werden. Ist dem Begehren von der Bundesver-
sammlung oder vom Volk zugestimmt worden, so arbeitet das Parlament
eine entsprechende Vorlage aus. Es entscheidet auch, ob eine Verfas-
sungsrevision oder eine Änderung von Gesetzen notwendig sei¹³⁹, und je
nachdem untersteht der Entwurf dann dem obligatorischen oder dem
fakultativen Referendum. Das Konzept der Einheitsinitiative soll nach
den Vorstellungen der Expertenkommission «weder zu einer Schmäle-
rung der Volksrechte noch zu einer Verfälschung des Willens der Initian-
ten führen. Sie soll straffen und verwesentlichen, klären und vereinfachen,
den modernen Demokratieerwartungen und -forderungen gerecht
werden, der innovatorischen Kraft des Volkes Bahn brechen und die
Realisierungschancen der Volksbegehren verbessern.»¹⁴⁰

Genau betrachtet ist die Einheitsinitiative aber eigentlich Folge der Aus-
weitung des staatlichen Spielraums¹⁴¹. Da die wichtigsten politischen
Auseinandersetzungen über das Ob und Wie einer staatlichen Aufgabe
eher auf Gesetzesebene erfolgen werden, muss die Möglichkeit einer
Gesetzesinitiative konsequenterweise eingeführt werden. Entsprechend
dieser Tatsache muss das obligatorische Referendum (VE 61) als faktisch
ab-, das fakultative (VE 62) als faktisch aufgewertet betrachtet werden¹⁴².

¹³⁹ Im Falle von Differenzen zwischen National- und Ständerat entscheidet die vereinigte
Bundesversammlung. Damit geht das föderalistische Element natürlich weitgehend
verloren.

¹⁴⁰ Ber., S. 144.

¹⁴¹ Dass dieser Spielraum massgeblich erweitert werden soll, wird unten ausführlich be-
gründet.

¹⁴² Dass diese Änderung der Organisationsnormen nicht ohne Einfluss auf die föderalisti-
sche Struktur der Schweiz bleiben kann, wird im 5. Kapitel ausgeführt.

So wenig sich also formell ändert, so gewichtig ist der tatsächliche Unterschied zur geltenden Verfassung.

Zum gleichen Problemkomplex gehört die weitergehende *Verfassungsgerichtsbarkeit* nach VE 109, die die Verfassungsgerichtsbeschwerden gegen kantonale Eingriffe im allgemeinen und gegen die Anwendung von Bundesgesetzen im einzelnen, nicht aber gegen Bundesgesetze selbst, ermöglichen würde. Die Neuerung an sich könnte zu einer merkbaren Verbesserung der Stellung des einzelnen (und auch der Gemeinden) im Verhältnis zu Kantonen und Bund führen und gleichzeitig die Bundesversammlung zwingen, wirklich den Verhaltensnormen entsprechend zu handeln¹⁴³. Allein, auch hier muss eingeschränkt werden: Wenn nämlich eine Verfassung dem Staat sehr weite Kompetenzen gibt, dann nützt eine Verfassungsgerichtsbarkeit wenig bis gar nichts, da sich auch extreme Gesetze und Verordnungen durchaus im Verfassungsrahmen bewegen würden¹⁴⁴. Ja, da die Programmartikel des ersten Teils des VE, die ja über weite Strecken den individuellen Freiheitsrechten widersprechen, auch für die Kantone gelten, ist die vorgesehene Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich zur staatsrechtlichen Beschwerde (d. h. Verfassungsbeschwerde einzelner gegen kantonale Gesetze und Erlasse) nach der geltenden Ordnung insofern abgewertet, als nicht schon heute Umverteilungen mit dem öffentlichen Interesse begründet werden.

Umverteilende Normen

Umverteilende Normen ziehen sich durch den ganzen ersten Teil des VE. So erfahren die Freiheitsrechte schon im *Grundrechtskatalog* wesentliche Einschränkungen. Wie oben erwähnt, wird in VE 9 II, III der *Rechtsgleichheit* eine Wirkung unter Privaten verliehen. Es ist unschwer zu zeigen, dass ein konsequentes *Diskriminationsverbot* unter Privaten schon in alltäglichen Fällen zu grossen Problemen führt. Wenn z. B. ein Theaterdirektor bei der Anwerbung von Schauspielern weder auf Sprache noch Geschlecht achten, die Kirchgemeinde nicht die weltanschauliche

¹⁴³ Es muss jedoch gebührend in Betracht gezogen werden, dass auch die Verfassungsgerichtsbarkeit keine absolute Garantie gegen eine Ausdehnung der Staatsaktivitäten zu Lasten der Freiheitsrechte der Bürger bietet. Als Hinweis auf die Richtigkeit dieser Behauptung mag die Tatsache gelten, dass die Ausweitung der Kompetenzen des Bundes in den USA nicht durch die Revision der Verfassung (die, wie erwähnt, nicht einfach zu erreichen ist), sondern gerade durch den Verfassungsrichter vollzogen wurde. Vgl. *Tripp*, Myron L., *Der schweizerische und amerikanische Bundesstaat*, übersetzt von Huber, Hans, Zürich, 1942, S. 86. Einen klassischen Fall, wie eine solche Ausweitung rechtlich begründet wurde, offenbart *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 4 L.Ed. 579 (1819).

¹⁴⁴ Vgl. *Meier-Hayoz*, Arthur, *Verfassungsentwurf und Eigentumsgarantie*, Schriftenreihe des Vororts, Nr. 15, Zürich 1978, S. 17.

Überzeugung ihres zukünftigen Pfarrers berücksichtigen und eine Partei nicht auf das politische Credo ihres Sekretärs schauen dürfen, dann werden Freiheiten zugunsten einer fiktiven Gleichstellung über alle Massen eingeschränkt. Diese Schwierigkeit wird zwar vom Bericht zugegeben¹⁴⁵, Abhilfe wird jedoch keine geschaffen: der Wortlaut von Art. 9 II, III bringt keine Befürchtungen zum Ausdruck. Beispiele aus der jüngeren amerikanischen Antidiskriminationspolitik zeigen, dass dieser Weg viele und komplizierte Gesetze oder Gerichtsentscheide hervorruft¹⁴⁶ und dass den Opfern einer ernsthaften Diskrimination vielfach erst noch nicht geholfen ist. Die Forderung nach «gleichem Lohn für gleiche Arbeit» muss ebenfalls als unverteilend betrachtet werden¹⁴⁷, falls solche «gleiche» Arbeit unter Wettbewerbsbedingungen nicht von vornherein gleich entschädigt würde. Eine staatliche Verwirklichung dieser Forderung könnte verschiedene Formen annehmen. So wären etwa ein besonderer *privatrechtlicher Anspruch* «benachteiligter» Personen oder Gruppen gegen Arbeitgeber, ein *öffentlichrechtlicher Überwachungsmechanismus*, *öffentlichrechtliche Klagen* mit direktem Bezug auf VE 9 II oder III oder *direkte Transferzahlungen* des Staates zum Ausgleich unterschiedlicher Entlohnung im Falle scheinbar gleicher Arbeit denkbar^{148, 149}. Selbst der

¹⁴⁵ Ber., S. 55f. Dass es sich bei der Rechtsgleichheit und der sozialen Gleichstellung um zwei antinomische Prinzipien handelt (vgl. dazu Anmerkung 83), wird von der Expertenkommission offenbar nicht erkannt. Das Resultat ist denn auch eine Verwischung grundsätzlicher Probleme, die ihrerseits Rechtsunsicherheit verursachen muss.

¹⁴⁶ So mussten in den USA 1972 beispielsweise die Kirchen und die religiösen Verbände aus dem Equal Employment Opportunity Law (EEOL) von 1964 wieder ausgenommen werden (sec. 702). Antidiskriminationsgesetze der einzelnen Staaten führten zu komplizierten Vorschriften über das Vorgehen bei einer Anstellung: Colorado verbietet z. B. Fotos (Rasse, Aussehen), Geburtsscheine (Alter), Auskunft über die Muttersprache und Konfession als Grundlage für eine Anstellung (General Regulation No 3 by Anti Discrimination Commission, Feb. 21, 1954); Delaware verbietet, jemanden zwischen 45 und 65 wegen seines Alters *nicht* einzustellen (Law Prohibiting Discrimination in Employment, 1960, sec. 167).

¹⁴⁷ Die ökonomische Theorie legt nahe, und die empirische Evidenz scheint zu zeigen, dass das Vorliegen eines einigermaßen genügenden Wettbewerbs dafür sorgt, dass *tatsächlich gleichwertige* Arbeit auch gleich entschädigt wird. Vgl. hierzu z. B. *Alchian, A. A. und Kessel, R. A., Competition, Monopoly and the Pursuit of Money*, in Lewis, H. G. et al., *Aspects of Labor Economics*, Princeton 1962.

¹⁴⁸ Der Bericht nimmt nicht Stellung zum Problem der praktischen Durchsetzung von VE 9 II und III. (Ber., S. 36f.) Auf Grund ökonomischer Überlegungen muss in Zweifel gezogen werden, ob irgendeine dieser Massnahmen in die Richtung des angestrebten Zieles wirkt. Eine konsequente *Wettbewerbspolitik* dürfte sicherlich längerfristig am erfolgreichsten sein und darüber hinaus erst noch auf dem Boden einer freiheitlichen Ordnung stehen.

¹⁴⁹ Zur Problematik der Forderung nach «gleichem Lohn für gleiche Arbeit» vgl. BGE 103 Ia 517ff. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das BGER in seiner Argumentation auf wesentliche Aspekte nicht eingeht (durchschnittliche Beschäftigungsdauer einer Lehrerin im Vergleich zu jener eines Lehrers etc.).

Inhalt von VE 10 (Recht auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit) schliesst eine über den Rahmen der Erhaltung der freiheitlichen Ordnung hinausgehende Interpretation nicht aus. So kann durchaus das Recht auf Leben als ein Recht auf ein gesichertes Existenzminimum interpretiert werden. Klar als umverteilernd muss VE 12 II ausgelegt werden. Wenn der Staat für eine Vielfalt von Meinungen in *Presse, Radio und Fernsehen* sorgen muss (anstatt dies dem Markt zu überlassen), so muss er in irgendeiner Weise – zumindest indirekt – Zensur ausüben (in *direktem Widerspruch* zum Zensurverbot in VE 12 III), indem er gewisse nichtgefragte Medienerzeugnisse wenigstens teilweise zu Lasten anderer mehr nachgefragter unterstützt¹⁵⁰. Der nächste grosse Komplex umverteilernder Normen steht im Zusammenhang mit der *Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit* (VE 17, 19). Ohne auf Einzelheiten einzugehen (dies geschieht in Kapitel 4), kann hier schon festgestellt werden, dass diese beiden Rechte durch die Herabsetzung auf Gesetzesebene nicht nur ihres formellen verfassungsmässigen Schutzes beraubt sind, sondern dass die Expertenkommission auch ihren Kern als «weicher» auffasst¹⁵¹. Es ist offensichtlich, dass die Wertung von Freiheitsrechten *eo ipso* eine Umverteilung darstellt.^{152, 153}

Die Programmnormen des vierten und fünften Kapitels sind so formuliert, dass dem Gesetzgeber zur Beschränkung gewisser Freiheitsrechte *keine Grenzen* gesetzt sind. Die Abfassung «der Staat soll vor allem...» (VE 30, 31, 36 und 36bis) lässt so ziemlich alles zu. An diesen Stellen hat die stärkste *Kritik* am Verfassungsentwurf eingesetzt: Sie reicht vom Vorwurf «mangelnder Normativität»¹⁵⁴ bis zur Warnung vor der «Fahrt

¹⁵⁰ Wie die früher dargestellte Diskussion über Externalitäten und öffentliche Güter gezeigt hat, ist nicht ganz auszuschliessen, dass direkte Unterstützungsmassnahmen auch im Sinne einer indirekten Regelung von Externalitäten wirksam sein könnten. (Vgl. Green, Sheshinski, a. a. O.) Wie die Diskussion aber auch gezeigt hat, müsste dies *zuerst* einmal nachgewiesen werden.

¹⁵¹ «Demgegenüber (den „ideellen“ Grundrechten, JH) sind die Grundrechte aus dem Bereich der Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung stärker in die Dynamik des sozialen Wandels hineingestellt und bedürften somit eines weniger harten Kerngehaltes. Dies wird im Verfassungsentwurf dadurch angedeutet, dass die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit „im Rahmen der Gesetzgebung“ gewährleistet sind, und dass diese Gesetzgebung so zu gestalten ist, dass die eigentums- und wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden...». (Ber., S. 30).

¹⁵² Vgl. hierzu oben, S. 43.

¹⁵³ Eine *hinreichende* Bedingung, dass eine solche Wertung von Freiheitsrechten nicht umverteilernd ist, besteht darin, dass die Leute bezüglich ihres Gebrauchs von Freiheitsrechten gleich sind; eine Bedingung, die wohl kaum erfüllt ist. Der *Wunsch*, dass die Leute darin gleich seien, ist auf jeden Fall nicht hinreichend.

¹⁵⁴ *Schindler, Dietrich*, Die «offenen» Teile des Verfassungsentwurfs, NZZ 143, 23. 6. 1978, S. 35.

in den totalen Staat»¹⁵⁵. Nimmt man an, die Expertenkommission habe hier dem Staat einen Tätigkeitsbereich eingeräumt, der sich als grösser herausstellen sollte, als was sie sich jemals vorstellte, dann trifft die Kritik mangelnder Normativität durchaus zu. Der Bericht lässt aber immerhin durchschimmern, dass es der Kommission ernst war, den heutigen Zuständen ein Ende zu setzen¹⁵⁶. Der grosse Spielraum des Staates entspräche dann ihren Vorstellungen, und die Normativität liesse für *ih*r Staatsbild nichts zu wünschen übrig.

3.3. Der kombinierte Vergleich

Im ersten Teil dieses Kapitels (d. h. 1.2.) wurden beobachtbare staatliche Tätigkeiten *beschrieben* und anhand eines ökonomischen Modells *erklärt*. Anschliessend (d. h. 1.3.) wurden auf dieser Basis und mit Hilfe des Pareto-Prinzips die politischen Institutionen des *optimalen Staates* hergeleitet. Im zweiten Teil (d. h. 2.) wurden daraus die entsprechenden *rechtlichen Implikationen* gefolgert. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass im modernen Staat noch eine *zusätzliche Kategorie von Normen* existieren kann und zu einem gewissen Teil auch existieren muss. Danach wurden Bundesverfassung und Verfassungsentwurf je für die Messung an den deduzierten Optimalitätskriterien *vorbereitet*. Im folgenden kann dieser Vergleich nun durchgeführt werden. Er stützt sich auf die sechs Postulate des optimalen Staates, wird jedoch nur solche Aspekte behandeln, die in diesem Kapitel auch zur Diskussion stehen. Fragen der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit und des Föderalismus werden in den Kapiteln vier und fünf ausführlich besprochen.

1. *Postulat*: Die Möglichkeiten, Interessengruppen ungleich zu behandeln, müssen *ceteris paribus* minimal gehalten werden.

Der VE *vergrössert* die Möglichkeiten, Interessengruppen ungleich zu behandeln gegenüber der BV in doppelter Hinsicht: Zum einen erlaubt die explizite *Wertung von Freiheitsrechten* in vertikaler Richtung auf Grund des dadurch entstehenden grösseren Entscheidungsspielraums verschiedenster staatlicher Instanzen, einzelne Interessengruppen zu bevorzugen und andere zu benachteiligen. Zum anderen führt die *Herabsetzung* wichtiger Sachfragen von der Verfassungs- *auf die Gesetzesstufe* zu einer Vergrösserung der Macht des Parlamentes zu

¹⁵⁵ Meier-Hayoz, Arthur, «Eingedenk der Grenzen staatlicher Macht», NZZ 274, 24. 10. 1978, S. 31.

¹⁵⁶ Vgl. Ber., S. 58, 68f., 73ff.

Lasten des Volkes und vor allem der Stände. Die asymmetrische Verteilung von Kosten und Nutzen politischer Programme¹⁵⁷ auf verschiedene Bevölkerungsgruppen macht die Bevorzugung einzelner Interessengruppen in einem parlamentarischen System eher möglich als in einer direkten Referendumsdemokratie.

2. *Postulat*: Politische Institutionen müssen kontrollierbar und ihre Wirkungen abschätzbar sein.

Eine Vergrößerung des diskretionären, d.h. Entscheidungs-Spielraums staatlicher Instanzen macht ihre Kontrollierbarkeit und ihre Abschätzbarkeit *eo ipso* schwieriger. Dass dieser Spielraum durch den VE tatsächlich vergrößert wird, zeigt sich an folgenden hauptsächlichen Punkten:

- An der unsaubereren *Kompetenzabgrenzung* zwischen Bund und Kantonen (Problem der «Haupt»- und «Neben»-Verantwortungen).
- Am Prinzip der *Programmnormen*, das wiederum *eo ipso* Probleme der Abschätzbarkeit staatlicher Massnahmen impliziert. Dies deshalb, weil solche Normen gemäss der oben geführten Diskussion¹⁵⁸ zwar die durch die Verantwortungsbereiche allgemein eröffneten Felder für Staatsaktivitäten im Ausmass bestimmen sollen, tatsächlich aber dieser Aufgabe durch eine *unscharfe Wortwahl des VE* wieder entfliehen können. Was bedeuten Worte wie «angemessene Bedingungen», «ungerechtfertigter Verlust», «unerlässliche Mittel», «angemessene Wohnung», «tragbare Bedingungen» (alle aus VE 26), «sparsame Nutzung», «geordnete Besiedlung», «übermässige Konzentration», «volkswirtschaftlich schädliches Gewinnstreben», «sozial schädliches Gewinnstreben», «gemeinnützige Ziele», «angemessene Vermögensbildung» (alle aus VE 30), «sparsame Verwendung», «erschwerte wirtschaftliche Bedingungen», «wenn nötig» (alle aus VE 31), und vor allem, *wer bestimmt deren Inhalte?*¹⁵⁹
- Am Versuch, die Freiheitsrechte einer Person nicht nur durch die Freiheitsrechte einer anderen, sondern darüber hinaus auch auf Grund willkürlicher anderer Wertungen zu beschränken¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Vgl. Seite 30.

¹⁵⁸ Vgl. Seite 58f.

¹⁵⁹ Auch die geltende Verfassung verwendet solche «schönen» Worte. Der Verfassungsentwurf zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass er solche Wendungen noch in weit grösserem Umfang verwendet und auf praktisch alle Staatstätigkeiten ausdehnt.

¹⁶⁰ Siehe dazu vor allem unten im 4. Kapitel.

- An der Verwischung von Freiheitsrechten und positiven Staatsaufgaben, wie es am Beispiel des Asylrechts besprochen wurde. Auf Seite 60 wurde festgehalten, dass es deshalb relativ schwierig sei, «den tatsächlichen Inhalt der gewährleisteten Freiheitsrechte abzuschätzen».
- Die Vergrösserung des Entscheidungsspielraums gilt auch für das Verfassungsgericht. Anstatt sich bei Entscheiden auf rechtliche Kriterien abstützen zu können, müssen in diesem Spielraum politische Wertungen getroffen werden. So muss das Bundesgericht u. U. beurteilen, was «eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen» (VE 30 lit. h) ist.

Allenfalls könnte man *zugunsten* der Kontrollierbarkeit und der Abschätzbarkeit des VE anführen, dass der Staat die Pflicht (und nicht wie in der BV das Recht) hat, auf den durch die Verfassung vorgezeichneten Gebieten tätig zu werden. Allerdings hängt das Ausmass dieser Pflichten wiederum praktisch nur von Wertungen ab, die Parlament und Regierung selber treffen können. Ob daraus insgesamt eine Verbesserung der Abschätzbarkeit resultiert, ist zumindest fraglich.

3. *Postulat*: Optimale Definition des Inhalts von Freiheitsrechten.

Es wurde gezeigt, dass die Freiheitsrechte im VE nicht gleichrangig gewährleistet werden, sondern durch

- explizite Wertungen (Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit¹⁶¹)
- weitgehende Indikationen bezüglich der Drittwirkung einzelner Freiheitsrechte und Staatsmaximen (Wirkungen der Rechtsgleichheit zwischen Privaten!)
- das unqualifizierte Nebeneinander von Freiheitsrechten, positiven Staatsaufgaben und Programmnormen, die den Freiheitsrechten zum Teil diametral zuwiderlaufen, eingeschränkt werden.

4. *Postulat*: Regulierung privater Aktivitäten nur im Falle von Externalitäten (Bedingungen!).

Es bestehen keine Zweifel, dass die geltende Bundesverfassung an verschiedenen, zwar meistens genau spezifizierten Orten diesem Postulat nicht nachkommt. Als Beispiele können BV 27ter (Filmarti-

¹⁶¹ Vgl. dazu unten im 4. Kapitel und oben in Fussnote 151.

kel), BV 32bis, 32ter (Alkoholartikel) oder 34sexies (Wohnungsbau) angeführt werden.

Der VE versucht nicht nur nicht, diesen suboptimalen Zustand zu verbessern, sondern dehnt das Prinzip staatlicher Eingriffe in private Aktivitäten durch eine allgemeinere Definition staatlicher Massnahmen noch aus¹⁶².

5. *Postulat*: Produktion privater Güter, dann und nur dann, wenn eine Kosten-/Nutzen-Analyse dafür spricht.

Auch diesem Postulat entspricht die geltende Verfassung zum Teil überhaupt nicht. Man denke an die PTT, die SBB, die SUVA u. a. Bundesanstalten. (Für keine dieser Institutionen wurde je eine umfassende Kosten-/Nutzen-Analyse vorgelegt.) Immerhin sind diese Tätigkeiten auf Bundesebene spezifiziert. Auf kantonaler Ebene sind aber weitgehend keine Beschränkungen vorhanden. Man denke nur an die Existenz der Kantonbanken, der industriellen Betriebe, der Transportunternehmungen der öffentlichen Hand.

Wiederum schafft der VE auch hier keine Abhilfe, im Gegenteil: Er ermöglicht dem Staat vielmehr, «wirtschaftlich tätig zu werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt» (VE 34). Dieses Vorgehen ist, vor allem angesichts des Umstandes, dass der Inhalt des «öffentlichen Interesses» nirgends definiert ist, geeignet, der staatlichen Produktion privater Güter unbegründeten Vorschub zu leisten¹⁶³.

6. *Postulat*: Direkte Umverteilungsmassnahmen sind im allgemeinen gegenüber indirekten Massnahmen vorzuziehen.

Nebst allen erwähnten indirekt umverteilenden staatlichen Tätigkeiten wird in BV 34quater dem Bund die Kompetenz zur Erreichung der zweifellos direkt umverteilenden Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gegeben. Der VE lässt in seinem Artikel über die Sozialrechte (VE 26) hingegen wiederum völlig offen, wie der Staat die darin statuierten Ziele erreichen soll. Der damit geschaffene Spielraum lässt die Gefahr, dass Parlament und Verwaltung ineffiziente, aber ihre Macht vergrössernde indirekte Massnahmen treffen würden, als durchaus real erscheinen.

¹⁶² Vgl. die Programmnormen im 4. Kapitel des 1. Teils VE und die unten folgenden Ausführungen.

¹⁶³ Zur Definition des «öffentlichen Interesses» meint die Kommission: «Es soll in Zukunft Sache des Gesetzgebers sein, in Bund und Kantonen zu bestimmen, wo eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates im öffentlichen Interesse liegt.» (Ber., S. 81). Vgl. dazu auch Anmerkung 133.

Gesamthaft betrachtet (wobei hier auch auf die Schlusszusammenfassung auf den Seiten 101ff. verwiesen werden muss) kann die Staatsauffassung der Expertenkommission vermutlich am besten aus dem Zielartikel (VE 2), dem zwar auf Grund juristischer Überlegungen keine Bedeutung zukommen sollte (eine Zielnorm wäre ja eine absolute Generalklausel)¹⁶⁴, abgelesen werden. Tendenziell kommt darin zum Ausdruck, dass die gesetzten Ziele prinzipiell und a priori «gut» sind, und vor allem dass es der Staat ist, der sie verwirklichen muss. Dieser *Glaube an den Staat* gründet auf der Überzeugung, dass eine gute Gesellschaft konstruierbar ist, und dass der Staat in der Lage ist, mit entsprechenden Instrumenten und zielgerichteten Normen diese zu erreichen. Eine solche Staatsauffassung wurde oben als «*konstruktivistisch*» und «*teleokratisch*» bezeichnet¹⁶⁵. Wie ebenfalls dargelegt wurde, kann ein solches Verständnis zu einer vollständigen Aushöhlung der Freiheitsrechte führen.

Dieses Staatsverständnis muss notgedrungen dazu führen, dass die Verfassung nicht als eine Begrenzung des Staates gegenüber dem Individuum, sondern als eine Art *Aktionsprogramm* oder *Gesellschaftsstatut* verstanden werden muss. Der Umstand, dass die Verfassung – gegenüber der geltenden – in relativ «*offener*» Form gehalten ist, d. h. dass allgemeine Ziele ohne die entsprechenden Instrumente und Einschränkungen erwähnt werden, führt dazu, dass der *Trade-off* zwischen der Voraussehbarkeit der Auswirkungen einer neuen Verfassung und ihrer *Anpassungsfähigkeit* an eine sich ständig ändernde Umwelt mit einer starken Neigung zugunsten der Anpassungsfähigkeit vollzogen wird. Diese Betonung der Anpassungsfähigkeit, d. h. der Vereinbarkeit mit möglichst vielen zukünftigen Entwicklungen, impliziert, dass die Verfassung zu einer *immateriellen Kompetenzdelegation an den Staat* degradiert wird¹⁶⁶.

Dass in einer derart gestalteten Gesellschaft, in der die Bürger, entgegen der Ansicht der Kommission¹⁶⁷, weder ihre Rechte und Pflichten beurteilen noch das Verhalten der Bürokratie einigermaßen zuverlässig abschätzen können, *mehr Unsicherheit* und *weniger verlässliche Grundlagen* für eine rationale ökonomische Planung bestehen, kann nicht in Abrede gestellt werden. Falls diese zusätzliche Unsicherheit die Wohlfahrt der Bürger dieser Gesellschaft in irgendeiner Richtung beeinflusst, dann sicher negativ.

¹⁶⁴ Die Formulierung im Bericht lässt zwar darüber Zweifel offen, indem vom Art. 2 VE als «Auslegungshilfe» gesprochen wird. Ber., S. 22f.

¹⁶⁵ Vgl. oben, S. 23f.

¹⁶⁶ Dass so weitgehend auf Notrecht verzichtet werden kann, ist schon beinahe eine Tautologie!

¹⁶⁷ Vgl. Ber., S. 9.

4. Kapitel:

Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik im Verfassungsentwurf

Es können ohne Zweifel gute Gründe angeführt werden, die Wirtschafts- und Sozialordnung nach der geltenden Bundesverfassung zu ändern. Solche Verbesserungen müssten auf *wissenschaftlichen Erkenntnissen* theoretischer und praktischer Art basieren. Als Beispiele können die im dritten Kapitel angeführten staatlichen Massnahmen auf dem Gebiete von Externalitäten und öffentlichen Gütern erwähnt werden¹⁶⁸.

Auf den in diesem Kapitel zur Diskussion stehenden Gebieten schlägt die Expertenkommission Änderungen vor, die zum Teil nachhaltig von der geltenden Ordnung abweichen. Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, muss sich die Kommission den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sich bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge nicht von Erkenntnissen leiten liess, welche die Wissenschaft in den letzten zwanzig Jahren erarbeitet hat. Die Kommission schlägt vor, von der geltenden Ordnung, die zumindest den Vorteil hat, in ihren Auswirkungen bekannt zu sein, abzuweichen. Sie empfiehlt Neuerungen, deren Auswirkungen weder wissenschaftlich untersucht noch aus praktischer Erfahrung bekannt sind.

In diesem Kapitel sollen deshalb zuerst die relevanten theoretischen Grundlagen dargestellt werden. Auf dieser Basis werden anschliessend die einschlägigen Artikel in Bundesverfassung und Verfassungsentwurf analysiert und dann verglichen.

1. Theoretische Grundlagen zur Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialpolitik

Da die existierende Eigentumsordnung eines jeden Gesellschaftssystems die Wirtschafts- und damit die Sozialordnung vorherbestimmt, wird hier zuerst auf die Eigentums-, dann auf die Wirtschafts- und am Schluss auf die Sozialordnung eingegangen.

¹⁶⁸ Vgl. oben, S. 27ff.

1.1. Theoretische Grundlagen zur Eigentumspolitik

Das Eigentumsrecht wird in dieser Arbeit als ein *Freiheitsrecht* verstanden, nach welchem dem Individuum das Recht zusteht:

- Dinge und Rechte (d. h. ökonomische Güter) zu gebrauchen («*usus*»)
- sie zu nutzen, d. h. sich deren Ertrag anzueignen («*usus fructus*»)
- und über sie in irgendeiner Weise zu verfügen («*abusus*»);¹⁶⁹

Da jede Eigentumspolitik in irgendeiner Weise den *usus*, den *usus fructus* und den *abusus* definiert, ist es Aufgabe der wissenschaftlichen Analyse, die Auswirkungen alternativer Definitionen der drei Elemente des Eigentums auf das Verhalten der Individuen darzustellen. Dabei muss *Eigentumspolitik* als Verhaltensweise des Staates verstanden werden, die Beziehungen zwischen den Individuen bezüglich des Eigentums an Gütern zu definieren.

Im Prinzip gibt es für praktisch jedes Gut eine ganze Skala möglicher *Eigentumsdefinitionen*. Diese Skala wird auf der einen Seite bestimmt durch die völlige Privatisierung aller drei Elemente des Eigentums auf je eine Person pro Gut, auf der anderen Seite durch die gleichzeitige Teilhabe mehrerer Individuen an allen drei Eigentumselementen eines Gutes.

Die verschiedenen Eigentumsdefinitionen haben – wie anhand des ökonomischen Modells des Menschen dargestellt werden kann – über eine gewisse ihnen innewohnende *Anreizstruktur* Einfluss auf das *Verhalten der Individuen*. So führt *Gemeineigentum* an einem Gut in der Tendenz normalerweise zu einem intensiveren Gebrauch des Gutes, als dies bei reinem Privateigentum der Fall wäre. Dies kann bis zum vollständigen Verbrauch dieses Gutes gehen¹⁷⁰. Privateigentum ist im weiteren dadurch gekennzeichnet, dass der jeweilige Eigentümer versucht, das ihm rechtlich zustehende Eigentumselement seinen Interessen gemäss zu behan-

¹⁶⁹ Diese Unterscheidung stammt aus der ökonomischen Literatur über «property rights»; vgl. z. B. *Furubotn*, Eirik G. und *Pejovich*, Svetozar, *The Economics of Property Rights*, Ballinger, 1974, S. 4.

¹⁷⁰ Das kann an einem Problem aus dem Gebiet des Umweltschutzes sehr klar dargestellt werden. Vgl. dazu *Gordon*, S., *The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery*, *Journal of Political Economy*, Vol. 62, 1954, S. 124 ff. Während im Falle von Privateigentum der Eigentümer jederzeit versucht, den Gegenwartswert aller zukünftigen Fischerträge zu maximieren, an der Erhaltung seines Fischbestandes also interessiert ist, führt Gemeineigentum dazu, dass jeder Fischer in jedem Zeitpunkt bestrebt ist, möglichst viele Fische zu fangen, damit sie nicht irgendeinem anderen Fischer ins Netz gehen. Das impliziert, dass der Fischer bei Gemeineigentum seine Fangquote nicht am optimalen Fischbestand orientiert, was meistens zu einer «Überfischungssituation» führt. Bekannte Beispiele für diese Erscheinung sind der Walfang und der Fischereikrieg vor Island.

deln. So wirft jemand ohne weiteres einen Zigarettenstummel auf das Trottoir, wohl kaum aber auf den Boden seines Wohnzimmers.

Welche Eigentumspolitik in einem Staat betrieben werden soll, kann angesichts dieser Umstände nur auf Grund eines *Werturteils* bestimmt werden. Wenn weiterhin das *Pareto-Prinzip* Geltung haben soll, so können zwei Implikationen hergeleitet werden. Zum ersten gibt es *a priori keinen Grund*, das Freiheitsrecht, Eigentum zu besitzen, anders als andere individuelle Freiheitsrechte zu behandeln. Zum zweiten gibt es *a priori ebenfalls keinen Grund*, Individuen in der Eigentumsfrage unterschiedlich zu behandeln, was heisst, dass jedermann gleichermassen eigentumsfähig ist¹⁷¹.

In der Sprache der Ökonomen bedeutet das nichts anderes, als dass die Grenzen der Eigentumsfreiheit durch das Ausmass der entsprechenden Externalitäten bestimmt werden müssen¹⁷². Die Definition eines jeden Freiheitsrechts, also auch der Eigentumsfreiheit, kann deshalb nur auf der Basis einer Kosten-/Nutzen-Analyse vorgenommen werden, wobei die Kosten- und Nutzenbestandteile auf der einen Seite durch die *subjektiven Kosten und Nutzen der direkt Involvierten* (und nicht irgendwelcher Politiker oder Staatsbeamten) bestimmt werden. Diese Kosten- und Nutzenarten unterliegen natürlich einem durch technologische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen bedingten Wandel. Entsprechend dem Pareto-Prinzip muss die dadurch notwendig werdende Veränderung der rechtlichen Institutionen den Präferenzen der Betroffenen folgen¹⁷³. Auf der anderen Seite spielen aber auch die *Kosten des Staates*, die verschiedenen Elemente des *Eigentums zu definieren*, eine wesentliche Rolle. So läge es heute an und für sich im Interesse der meisten Leute, individuelle Eigentumsrechte an der Luft zu definieren, um so eine Überbeanspruchung, d. h. eine übermässige Verschmutzung der Luft (im Verhältnis zu einer Situation, in der diese Rechte tatsächlich privat wären), zu verhin-

¹⁷¹ Es ist wesentlich, sich hier nochmals den Inhalt des Pareto-Prinzips genau vor Augen zu führen. Vgl. oben, S. 35f.

¹⁷² Vgl. hierzu Coase, R.H., *The Problem of Social Cost*, a.a.O., zum Einfluss von Transaktionskosten auf das Vorhandensein von Externalitäten und damit auf die Definition der Grenzen der Eigentumsfreiheit.

¹⁷³ Werden solche rechtlichen Institutionen nicht rechtzeitig (d. h. bezüglich des Zeitpunktes, den eine Kosten-/Nutzen-Analyse nahelegt) geschaffen, so können Ersatzformen auftreten. So kannte das Welschland lange vor der Einführung des Stockwerkeigentums in das ZGB eine Art Kondominium in der Form einer Mieter-AG. Dass diese rechtliche Form gegenüber dem Institut des Stockwerkeigentums suboptimal ist, zeigt sich am Umstand, dass jeder Aktionär nicht primär am obligatorischen Anspruch seiner Aktie, sondern am dinglichen Recht seiner Wohnung interessiert ist. Vgl. dazu Tuor, Hans und Schnyder, Bernhard, *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch*, 9. Aufl., Zürich 1975, S. 556.

dern. Die Kosten einer solchen Lösung sind aber immer noch so hoch, dass dies weitgehend nicht möglich ist.

In der Literatur wird neben den Formen des reinen Privat- und des reinen Gemeineigentums noch die Form des *staatlichen Eigentums* beschrieben¹⁷⁴. Staatliches Eigentum bedeutet, dass die *staatlichen Behörden* nach einem festgelegten politischen Verfahren entscheiden, wem der Nutzen an staatlichem Eigentum zufällt. Da zu vermuten ist, dass dieser politische Prozess weniger effizient ist als der entsprechende marktwirtschaftliche Mechanismus, führt diese Form des Eigentums zu suboptimalen Lösungen.

Das Problem der *Enteignung* soll an einem kleinen Beispiel dargestellt werden. Man führe sich eine Situation vor Augen, in der bis jetzt keine Motorfahrzeuge existierten, d. h. niemand unter den Externalitäten Lärm, Gestank und Unfällen leiden musste. Wenn nun auf Grund einer technischen Erfindung der Bau von Motorfahrzeugen möglich wird, muss man sich fragen, ob deren Betrieb – trotz der entstehenden Externalitäten – zugelassen werden soll. Falls jene Leute, die ein Auto betreiben würden, die anderen, die unter den Externalitäten leiden würden, entschädigen könnten (was nur unter der Annahme kleiner Verhandlungskosten möglich wäre) und dies tatsächlich auch tun würden, wäre ein Motorfahrzeugverbot nicht sinnvoll¹⁷⁵. Was geschieht aber, wenn die Verhandlungskosten so gross sind, dass eine solche Entschädigung nicht zustande kommen würde? Liesse man Motorfahrzeuge zu, würde das bei einem Teil der Leute zu einer Verbesserung ihrer Stellung führen, beim anderen Teil aber zu einer Verschlechterung. Würden sie aber verboten, so würden jene Leute, die sich ein Auto angeschafft hätten, durch eine solche Massnahme im Verhältnis zu jener Situation, in der sie ein Auto hätten betreiben können, schlechter gestellt. Diese beiden Fälle können mit Hilfe des Pareto-Kriteriums nicht miteinander verglichen werden. Will man diese beiden Situationen aber trotzdem miteinander vergleichen, so kommt man nicht um weitere Werturteile herum. So könnte man entscheiden, dass der mögliche Verlust der betroffenen Bevölkerungsgruppen in den beiden unterschiedlichen Situationen minimal gehalten werden

¹⁷⁴ Vgl. z. B. *Demsetz*, Harold, *Toward a Theory of Property Rights*, *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, S. 347ff.

¹⁷⁵ *Wenn eine Eigentumsverteilung als gegeben angenommen wird, impliziert das, dass jener, der durch eine neue Tätigkeit einen anderen schlechter stellt, diesen entschädigen muss. Wie Coase, a. a. O., gezeigt hat, wäre es an und für sich auch möglich, dass jener, der durch eine solche Tätigkeit schlechter gestellt würde, den anderen durch Zahlungen so weit bringt, die Tätigkeit einzuschränken oder zu unterlassen. Würde man diesen Weg einschlagen, so käme das – im Vergleich zur ursprünglichen Situation – einer Enteignung gleich.*

soll. Die Entschädigungsfrage muss sich daneben an weiteren Werturteilen orientieren¹⁷⁶.

Der oben beschriebene Fall von Enteignung (auch potentieller Art) und Entschädigung unterscheidet sich fundamental von Enteignungen im Rahmen von Umverteilungsaktionen. Wenn in diesem Falle Entschädigungen mittels Steuern bezahlt werden, so handelt es sich dabei nur um eine Verteilung der Enteignungslast gemäss Steuerprogression.

1.2. Theoretische Grundlagen zur Wirtschaftspolitik

Oben wurde festgehalten, dass die Grenzen der Eigentumsfreiheit durch das Ausmass der entsprechenden Externalitäten bestimmt werden müssen. Da das Eigentum drei *konstituierende Elemente* zum Inhalt hat, nämlich nicht nur die Bindung eines Gutes an ein Individuum, sondern auch das Recht, daraus Nutzen zu ziehen und über das Gut zu verfügen, impliziert dies, dass der Staat nicht nur diese persönliche Bindung, sondern auch die beiden anderen Elemente auf Grund von Externalitäten abgrenzen soll. Die Staatstätigkeit, die persönliche Realisierung des zweiten und dritten Eigentumselements zu ermöglichen, wird hier als *Wirtschaftspolitik* bezeichnet. (Es ist klar, dass andere Prämissen als jene der Eigentumsfreiheit ihren Niederschlag in der Wirtschaftspolitik fänden.)

Die Ausgestaltung einer pareto-optimalen Wirtschaftspolitik, d. h. einer Wirtschaftspolitik, die auf den oben definierten Freiheitsrechten basiert, richtet sich nach den im dritten Kapitel erwähnten Optimalitätsforderungen. In diesem Abschnitt werden jene Postulate behandelt, auf die der Staat – im Rahmen einer Kosten-/Nutzen-Analyse – bei der Ausgestaltung der konkreten Wirtschaftspolitik Bezug nehmen muss.

Zum *ersten* muss der Staat – im Anschluss an die Definition der Freiheitsrechte – die *Durchsetzung privater Verträge* sicherstellen¹⁷⁷.

Ein Grossteil staatlicher Wirtschaftspolitik fällt in das Gebiet der *Regulierung privater Tätigkeiten*. Da die allgemeinen Aspekte des Externalitätenproblems im dritten Kapitel eingehend besprochen wurden, soll hier auf einen *Spezialfall*, nämlich auf *Kartelle und Monopole*, eingetreten werden.

¹⁷⁶ Grundlage für diese zusätzlichen Werturteile müssen – wie schon oben ausgeführt – die Präferenzen der Leute sein.

¹⁷⁷ In diesem Zusammenhang ist von Interesse, dass auf der Basis einer (eventuell impliziten) Kosten-/Nutzen-Analyse unterschiedliche Rechtswege zur Durchsetzung privater Verträge zur Verfügung gestellt werden. Man denke an die Schiedsgerichte des Zivilprozesses, an die Unmöglichkeit, Verträge mit kleinem Streitwert an das Bundesgericht weiterzuziehen etc.

Es ist in der Preistheorie eine schon lange bekannte Tatsache, dass ein Monopol (oder ein Kartell) solange Preiserhöhungen durchzusetzen versucht, als der daraus sich ergebende Minderertrag (absolut betrachtet) kleiner ist als die entsprechende Kostenreduktion. D. h., dass der Monopolist bei der Produktion eines jeden zusätzlichen Stückes bis zu einem gewissen Punkt zwar einen positiven Stückgewinn erzielen könnte, dass dadurch aber sein Gesamtgewinn fallen würde. Der Monopolist produziert also weniger Güter (und fragt entsprechend weniger Produktionsfaktoren nach) und verlangt dafür einen höheren Preis, als dies in einer Situation mit mehr Wettbewerb der Fall wäre. Daraus resultiert für den Konsumenten nicht nur eine Umverteilung zugunsten des Produzenten, es ergibt sich auch für beide ein *Effizienzverlust*. *Ziel jeglicher Kartellpolitik* muss es sein, diesen Effizienzverlust zu verringern. Diesem Ziel sind für den Fall des *natürlichen Monopols* Grenzen gesetzt. Als Alternativen stehen nur ein staatliches oder ein reguliertes privates Monopol zur Verfügung. Welche Lösung gewählt werden soll, kann wiederum nur im Rahmen einer Kosten-/Nutzen-Analyse bestimmt werden¹⁷⁸. Im Falle eines *staatlich bedingten Monopols* würde die effizienteste Lösung, unabhängig davon, ob es staatlich betrieben oder an Private verliehen ist, darin bestehen, dieses abzuschaffen; ein Vorhaben, dem grosse politische Widerstände entgegenstehen können. *Existierende Kartelle* müssen mit dem Fall des staatlich bedingten Monopols verglichen werden, da der Staat Kartellabmachungen nicht nur nicht verbietet, sondern diese sogar als durchsetzbar behandelt.

Bezüglich *makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen*, die schon im dritten Kapitel behandelt wurden, ist hier noch folgendes festzuhalten. In der politischen Diskussion wird häufig von einem «*Trade-off*» zwischen *Arbeitslosigkeit und Inflation* gesprochen. Auf Grund intensiver Forschungsarbeiten¹⁷⁹ ist man sich heute aber weitgehend einig, dass eine stabile Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation («*Phillips-Kurve*») *längerfristig* nicht besteht. Die Wahl zwischen «etwas mehr» Inflation und «etwas weniger» Arbeitslosigkeit und umgekehrt existiert nicht. Die vorliegende empirische Evidenz legt vielmehr den Schluss nahe, dass eine gegebene Arbeitslosenrate «*längerfristig*» mit einer Viel-

¹⁷⁸ Vgl. hierzu z. B. *Averch*, H. and *Johnson*, L. L., Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, *American Economic Review*, Vol. 52, 1962, S. 1053 ff., und *Baumol*, W. J. and *Klevorick*, A. K., Input Choices and Rate-of-Return Regulation: An Overview of the Discussion, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 1, 1970, S. 162 ff.

¹⁷⁹ Einen guten und relativ leicht verständlichen Überblick über den Stand der Forschung gibt *Gordon*, Robert J., Recent Developments in the Theory of Inflation and Unemployment, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 2, 1976. S. 185–219.

zahl von Inflationsraten vereinbar ist. Ob ein solcher Trade-off eventuell in der *kurzen Frist* existiert, wird je nach dem unterstellten Modell über die Erwartungsbildung und über kurzfristige Preisanpassungen unterschiedlich beurteilt. Bilden sich beispielsweise die Inflationserwartungen «rational»¹⁸⁰, und liegt eine auch in der kurzen Frist wirksame Preisflexibilität auf den relevanten Märkten vor, ist wiederum eine gegebene Arbeitslosenrate mit unterschiedlichen Inflationsraten vereinbar. Nur wenn die Wirtschaftssubjekte durch wirtschaftspolitische Massnahmen überrascht oder sogar getäuscht werden können, oder wenn Preisanpassungen beispielsweise aus institutionellen Gründen (Verträge etc.) auf einzelnen hier relevanten Märkten unterschiedlich ablaufen, scheint ein solcher «Trade-off» zu existieren. Dieser «Trade-off» ist jedoch kein tatsächlicher, d. h. er kann nicht wirtschaftspolitisch genutzt werden, solange dessen zeitliche Struktur unbekannt ist oder diese sogar in nicht voraussehbarer Weise auf wirtschaftspolitische Massnahmen reagiert. Etwas vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass die Arbeitslosigkeit weder in der «langen» noch in der «kurzen» Frist mittels monetärer Massnahmen *systematisch* beeinflusst werden kann. Die *strukturelle* (und in der «neuen» Mikroökonomie¹⁸¹ auch die konjunkturelle) Arbeitslosigkeit, die Ausdruck von Such- und Informationskosten auf dem Arbeitsmarkt (und «benachbarten» Märkten) ist, kann nur mittels gezielter Massnahmen zur Erhöhung der beruflichen Mobilität (Ausbildung etc.) der Arbeitnehmer beeinflusst werden¹⁸².

Da die Notenbank mit einer auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Geldmengenpolitik die Beschäftigung in der kurzen Frist höchstens zufällig (also auch negativ) beeinflussen kann und in der langen Frist überhaupt nicht, kann in Verbindung mit den Überlegungen aus dem dritten Kapitel gefolgert werden, dass die *Notenbank* ihre Geldpolitik an der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes orientieren muss. Eine von der Exekutive vollständig *unabhängige* Notenbank macht es wahrscheinlicher, dass die Geldpolitik auf dieses langfristige Ziel ausgerichtet wird und weniger den Pressionen der Alltagspolitik ausgesetzt ist.

¹⁸⁰ «Rational» bedeutet hier, dass die Wirtschaftssubjekte ihre Inflationserwartungen auf Grund der relevanten Information bilden und dass diese Information auch verfügbar ist. Sie können also von den wirtschaftspolitischen Behörden nicht systematisch getäuscht werden. Zur genauen Bedeutung des Begriffes «rational» siehe *Muth, J. F., Rational Expectations and the Theory of Price Movements, Econometrica, Vol. 29, 1961, S. 315–335.*

¹⁸¹ Vgl. in diesem Zusammenhang vor allem den Sammelband von *Phelps, Edmund S. et al., Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.*

¹⁸² Den mit dem Problem der Arbeitslosigkeit verbundenen individuellen Schwierigkeiten der direkt Betroffenen kann mit Hilfe direkter Massnahmen, die im folgenden besprochen werden, begegnet werden.

1.3. Theoretische Grundlagen zur Sozialpolitik

Da die Organisation eines marktwirtschaftlichen Systems primär auf eine effiziente Produktion und Verteilung von Gütern ausgerichtet ist, kann eine Einkommens- und Vermögensverteilung resultieren, die selbst von überzeugten Befürwortern der Marktwirtschaft als unbefriedigend bezeichnet wird. Schon früh ist deshalb der Wunsch nach einer *sozialen* Marktwirtschaft laut geworden, in der offensichtlichen Missverhältnissen durch gemeinsame Anstrengungen begegnet werden soll. Die Frage ist nur, auf welche Art die effiziente Produktion und Verteilung von Gütern – bei gegebenem Zielerreichungsgrad – am wenigsten gestört wird. Werden nämlich Produktion und Verteilung durch solche Massnahmen *nachhaltig* gestört, führt das zu einer entsprechenden *Verringerung des Wohlstandes* aller, was niemandem hilft.

Im dritten Kapitel wurde ausführlich dargelegt, dass indirekte Unterstützungsmassnahmen im allgemeinen ineffizienter sind als direkte. Deshalb wurde die Forderung nach einer *negativen Einkommenssteuer* erhoben¹⁸³.

2. Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung in der Bundesverfassung

Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung einer Verfassung bestimmen das Wohl der Bürger eines Landes nachhaltig. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die meisten Artikel der geltenden Bundesverfassung auf diese Inhalte beziehen.

2.1. Zur Eigentumsordnung

Das Eigentum wird in Art. 22ter der Bundesverfassung gewährleistet. Diese Garantie bezieht sich auf das *rechtliche Institut des Eigentums* (was bedeutet, dass keine Erlasse in Kraft gesetzt werden dürfen, die der Idee des Eigentums widersprechen, ohne dass sie auf der Ebene der *Bundesverfassung* statuiert wären) und auf den Schutz des spezifischen Bestandes des Eigentums (dies betrifft die Gewährleistung des Eigentums an einem

¹⁸³ Vgl. oben, S 40.

bestimmten Gut)¹⁸⁴. Man spricht denn auch vom «*Doppelcharakter*» der Eigentumsgarantie, die schon verletzt wird, wenn nur der eine oder der andere Bestandteil des Eigentums verletzt ist¹⁸⁵. Unter der geltenden Bundesverfassung kann die Eigentumsfreiheit auf verschiedene Arten eingeschränkt werden:

- Der *Verfassungsgeber* steht als einschränkende Instanz an erster Stelle. Mit jeder Kompetenz, die eine Staatstätigkeit eröffnet, welche über die blossе Aufgabe der Sicherung der freiheitlichen Ordnung hinausgeht, wird eine zumindest potentielle Einschränkung der Eigentumsfreiheit impliziert. Aus der Formulierung von BV 22ter II ergibt sich, dass Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen für jede verfassungsmässige Staatsaufgabe möglich sind, soweit es das «*öffentliche Interesse*» erfordert und die Einschränkung «angemessen» ist (folgt indirekt aus BV 4). Dabei ist der Staat an *volle Entschädigungspflicht* gebunden (BV 22ter III). Diese Bestimmungen gelten für Bund und Kantone prinzipiell gleichermassen, mit dem einen Unterschied, dass kantonale Staatsaufgaben nicht vom Bundesverfassungsgeber eröffnet werden müssen¹⁸⁶. Dies impliziert, dass die Gesetzgeber auf Bundes- und Kantonsebene innerhalb des vom Bundesgericht festgelegten «*öffentlichen Interesses*» relativ freie Hand haben. So werden Eingriffe in die Eigentumsгарantie aus Gründen der Raumplanung oder aus sozialpolitischen Motiven als durchaus zulässig erachtet¹⁸⁷.
- Oben wurde schon angedeutet, dass nach der Rechtspraxis die Eintreibung von Steuern auf kantonaler Ebene der Eigentumsfreiheit (der Institutsgarantie) nicht zuwiderläuft¹⁸⁸. Wenn aber nicht die Eigen-

¹⁸⁴ Es muss berücksichtigt werden, dass die Definition des Eigentums an sich schon einer Einschränkung der Eigentumsfreiheit gleichkommt. Wie aber oben erwähnt wurde, sind solche Einschränkungen wegen der horizontalen Bedeutung des Eigentumsrechts zur Erreichung eines optimalen Zustandes erwünscht und notwendig. Diese durch die Definition bedingten Einschränkungen unterscheiden sich fundamental von der Vorstellung einer über die Externalitätenregelung hinausgehenden, begriffsimmanenten «*Sozialpflichtigkeit*» des Eigentums. Eine weitergehende Sozialpflichtigkeit ist aus formallogischen Gründen schlechthin falsch, da sie ja dem Freiheitsrecht direkt zuwiderläuft. Zum Problem der Definition des Eigentumsbegriffes vgl. *Meier-Hayoz*, Arthur, Berner Kommentar, Bd. IV, Das Sachenrecht, 1. Abt., Das Eigentum, 4. Auflage, Bern 1966, S. 91 ff. Zur Immanenzdiskussion vgl. *Rey*, Heinz, Dynamisiertes Eigentum, ZSR 96 I 1977, S. 65ff.

¹⁸⁵ Zur Bedeutung dieses Doppelcharakters vgl. *Meier-Hayoz*, a.a.O., S. 128ff.

¹⁸⁶ Zur Problematik des Kriteriums des «*öffentlichen Interesses*» vgl. BGE 94 I 127. Dass «*öffentliches Interesse*» recht weit gehen kann, zeigt BGE 98 Ia 584. Vgl. dazu auch Anmerkung 133.

¹⁸⁷ Vgl. z. B. BGE 98 Ia 201, 99 Ia 614 und 100 Ia 334.

¹⁸⁸ Vgl. oben, S. 56f. Vgl. auch BGE 94 I 111, 99 Ia 638 und 102 Ia 7.

tumsgarantie irgendeine Grenze setzt, inwieweit kantonale Steuern enteignend wirken dürfen, könnten die Kantone theoretisch 100% des Einkommens ihrer Einwohner wegsteuern. Auf Bundesebene stellt sich dieses Problem insofern nicht, als es ja der Verfassungsgeber selbst ist, der die Steuern festlegt. (Tatsächlich ist das Volk natürlich auch auf kantonalen Ebene an der Festsetzung der Steuern mitbeteiligt, allein, die BV schweigt sich über die Form dieser Beteiligung weitgehend aus [vgl. BV 6].)

- Wenn bei der *Definition des Eigentumsrechts*, d. h. bei der Ausgestaltung der horizontalen Wirkung des Eigentums, ein diskretionärer Spielraum besteht, so kann dessen Ausnützung zu einer weitergehenden Einschränkung des Eigentums führen. Als Beispiel sei hier das *eheliche Güterrecht* angeführt, dessen Einseitigkeit zugunsten des männlichen Ehepartners mehr als nur ein zufälliger Irrtum des Gesetzgebers ist. Aber auch *polizeiliche Einschränkungen*, die ja eigentlich nur auf die Erhaltung der freiheitlichen Ordnung ausgerichtet sein sollten, wirken bewusst oder unbewusst zusätzlich begrenzend. So können feuerpolizeiliche Bauvorschriften dazu missbraucht werden, die städtebaulichen Vorstellungen einzelner Beamten zu befriedigen; verkehrspolizeiliche Gründe dazu, die Werbung entlang den Strassen in «vernünftige» Ausmasse zu bringen etc. Das Gewässerschutzgesetz hat über seinen polizeilichen Zweck hinaus eminent planerische Wirkung¹⁸⁹.
- Ein Teil der Lehre unterstellt dem Eigentumsinstitut neuerdings einen «sozialen Inhalt»¹⁹⁰. Ganz abgesehen davon, dass diese Bezeichnung etwas unglücklich ist, da Eigentum ohnehin als Abgrenzung zwischen Mein und Dein eine soziale Funktion hat, leuchtet nicht ein, warum die horizontale Abgrenzung durch ein so unbestimmtes Werturteil, das in keinem Zusammenhang mit den Freiheitsrechten selbst steht, verwischt werden soll. Die Konsequenzen einer solchen *Verwischung* sind *nicht zu unterschätzen*, da argumentiert wird, dass eine volle Entschädigung für Enteignungen oder Eigentumseinschränkungen nicht unbedingt erwünscht seien, da diese ohnehin als dem Eigentum innewohnend zu betrachten seien¹⁹¹.

¹⁸⁹ Die Problematik solcher Eigentumsbeschränkungen kommt in ihrer vollen Tragweite in BGE 102 Ia 104 zum Ausdruck.

¹⁹⁰ Vgl. dazu Anmerkung 184.

¹⁹¹ Vgl. hierzu *Saladin*, Peter, Grundrechte im Wandel, Bern 1975, S. 400ff. Er schreibt dort u. a.: «Staatliche „Eingriffe“ ins Privateigentum sind nicht länger Ausnahmen, sie können nicht mehr als Anomalien, als Sündenfälle betrachtet werden, welche umfassend zu sühnen und damit möglichst ungeschehen zu machen sind; sie sind ebenso verfassungslegitim wie die Eigentümerposition selbst.»

2.2. Zur Wirtschaftsordnung

Als Hauptelement der Wirtschaftsordnung wird in BV 31 I die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) garantiert. Auf Bundesebene müssen Einschränkungen wiederum auf Verfassungsebene festgehalten sein. Dies gilt – im Gegensatz zur Eigentumsgarantie – auch für die Kantone. Allerdings ist das kantonale Recht, Staatsmonopole zu errichten, nicht beschränkt.

Auf Grund ihrer *polizeilichen Kompetenzen* haben Bund und Kantone das Recht, allen Aspekten von *Externalitäten* gerecht zu werden. In diesem Sinne sind Lebensmittelgesetz, Gesundheitsvorschriften u. ä. zu verstehen. Darüber hinaus steht dem Bund gemäss BV 31bis III lit. d zu, über *Kartelle und ähnliche Organisationen* Vorschriften zu erlassen.

Der Verfassungsgeber machte im weiteren reichlichen Gebrauch von seinem Recht, *umverteilungsmotivierte Massnahmen* zu statuieren. Daneben war sehr oft der diskretionäre Spielraum des Gesetzgebers so gross, dass ursprünglich nicht-umverteilungsmotivierte Aufgaben in teilweise umverteilende Normen ausmündeten. So sind in vielen Gesetzen polizeiliche Normen nicht immer leicht von eher umverteilenden zu unterscheiden. Dies gilt z. B. für das Bankengesetz ebenso wie für die Energiegesetzgebung. Im Zusammenhang mit den eher umverteilend wirkenden Normen sind alle Kompetenzen zur staatlichen *Produktion privater Güter* von besonderer Bedeutung (SBB, PTT, SUVA etc.). Gemäss den Ausführungen im dritten Kapitel fällt auch die Produktion der meisten *öffentlichen Güter* unter diese Kategorie von Normen.

Sicherheitspolitisch motivierte, d. h. auf die Landesverteidigung bezogene Massnahmen schränken die HGF ebenfalls über weite Strecken ein. Vgl. z. B. einen grossen Teil der Landwirtschaftsgesetzgebung (BV 31bis III lit. b), den Back- und Müllereigewerbeartikel (BV 23bis) etc.

Auf *makroökonomischem Gebiet* steht dem Bund ein reiches Instrumentarium fiskaler und monetärer Natur zur Verfügung. Zu erwähnen sind hier vor allem der Konjunkturartikel (BV 31quinquies), Teile des Artikels über die Arbeitslosenversicherung (BV 34novies III) und das Notenbankmonopol (BV 39). Darüber hinaus sind auch die Bestimmungen der BV über verschiedene Arten von Steuern, Gebühren und anderen Abgaben (vgl. z. B. BV 29, 41bis, 41ter, 42 und Art. 8 der Übergangsbestimmungen) von Bedeutung¹⁹².

¹⁹² Mit der Aufzählung dieser Kompetenzen wird keineswegs gesagt, dass diese Massnahmen auch makroökonomisch wirksam sein können. Es soll nur festgehalten werden, dass die erwähnten Vorkehrungen unter dieser Bezeichnung figurieren.

2.3. Zur Sozialordnung

Neben den bereits erwähnten mit *indirekten Umverteilungsmassnahmen* aller Art verbundenen Staatsaktivitäten (Erziehung und Unterricht, Filmproduktion, Turnen und Sport, Schutz gefährdeter Berufe und Wirtschaftszweige, Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile, Wohnungsbau, PTT, SBB, u. a.) hat der Bund auch Kompetenzen, *direkte Umverteilungsmassnahmen vorzunehmen*. An erster Stelle ist hier die AHV/IV/EO zu nennen.

3. Eigentums-, Wirtschafts- und Sozialordnung im Verfassungsentwurf

Vor der Behandlung dieser Gebiete sei zuerst an die grundlegend verschiedene Konzeption des VE gegenüber der BV erinnert. Drei Differenzen müssen zum Verständnis dieses Problemkreises angeführt werden:

- Zum ersten werden Staatsaufgaben für Bund *und* Kantone verbindlich festgelegt.
- Zum zweiten implizieren diese Staatsaufgaben eine *Pflicht* zu handeln.
- Zum dritten wird das staatliche Verhalten beim Lösen dieser Aufgaben durch Programmnormen bestimmt.

Eingangs sei ebenfalls noch erwähnt, dass auf Verfassungsstufe nur der *Kerngehalt* der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit statuiert wird, und dies nur, wenn die im VE vorgeschlagenen diesbezüglichen Varianten (VE 29bis, 34) nicht in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus stehen die Programmnormen aber auf gleicher Stufe wie die Freiheitsgarantien selbst. Das impliziert, dass keine Freiheitsvermutung mehr aus der Verfassung gelesen werden kann¹⁹³. Es muss berücksichtigt werden, dass die Programmnormen das Verhalten des Staates in einer gewissen Hinsicht festlegen. Daraus ergibt sich, dass aus dem Raum, der für den Staat im VE noch nicht definiert ist, *im Prinzip* der freibleibende Raum des Individuums abgelesen werden kann. Dies bedeutet, dass dieser freibleibende Raum sehr wesentlich von der *Bestimmtheit* der Programmnormen abhängt.

3.1. Zur Eigentumsordnung

Im Gegensatz zur Bundesverfassung kommt der Eigentumsgarantie im VE nur sehr beschränkte Bedeutung zu, da ja die *Eigentumspolitik* als

¹⁹³ Vgl. dazu auch *Meier-Hayoz*, Verfassungsentwurf und Eigentumsgarantie, S. 6.

integrierter Bestandteil des Eigentums betrachtet wird. So schreibt die Expertenkommission: «Unter „Eigentumspolitik“ ist nicht nur die Politik zur Förderung und gegebenenfalls zur gerechteren Verteilung des Eigentums zu verstehen, sondern auch die gesetzliche und richterliche Ausgestaltung des Eigentumsbegriffs.»^{194, 195.}

Diese gesetzliche und richterliche Ausgestaltung des Eigentumsbegriffs findet ihre Grundlagen in den *Programmnormen* zur Eigentumspolitik (VE 30). Allerdings sind diese verschiedenen Bestimmungen nur exemplarisch, da sie «vor allem», also nebst anderem, gelten. Immerhin müssen sie aber so verstanden werden, dass der Staat ihnen in seiner Tätigkeit zumindest nichts Widersprechendes entgegenstellen darf^{196.} Es wurde schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Programmnormen sehr unbestimmt formuliert sind. *Was bedeuten* «übermässig», «sparsame Nutzung», «geordnete Besiedlung», «übermässige Konzentration», «volkswirtschaftlich schädliches Gewinnstreben» etc., und *wer bestimmt* deren Inhalte?

Die einzige in den Programmnormen des Art. 30 auftretende konkrete Formulierung ist in lit. g zu finden. Danach soll der Staat «Eigentum, das gemeinnützigen Zielen dient und das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird, schützen und fördern». Unter Eigentum mit gemeinnützigen Zielen werden im Bericht «kooperative, genossenschaftliche Nutzungsformen» (S. 71) verstanden, wie sie in der Land- und Alpwirtschaft, aber auch z. B. in Gemeinschaftsanlagen moderner Überbauungen vorkommen^{197.} «Selbstgenutztes» Eigentum unterscheidet sich vom übrigen durch die engere Bindung zum Eigentümer, wie etwa diejenige des Bauern zu seinem eigenen Land (was geschieht mit dem Pächter?), oder des Hauseigentümers zum Haus, in dem er selbst wohnt. VE 30 lit. g bedeutet umgekehrt, dass alles andere Eigentum, also insbesondere dasjenige, das dem Eigentümer kraft seines Ertrages dient (*usus fructus*), diesen Schutz und diese Förderung nicht erhält. Eines der drei Elemente des Eigentums wird m. a. W. nicht gleich behandelt. Im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie erwägte die Expertenkommission auch, den Leitsatz aufzunehmen, dass das Eigentum, welches der Entfaltung der

¹⁹⁴ Ber., S 69.

¹⁹⁵ Diese Auffassung entspricht einer fundamental anderen Interpretation eines Freiheitsrechtes, als diese in der BV zum Ausdruck kommt. Hier wird ein Freiheitsrecht offensichtlich als etwas verstanden, das der Staat massgebend mitgestalten soll.

¹⁹⁶ Bei verschiedenen solcher «vor allem» ist aber das Ausmass möglicher Kollisionen nicht abzusehen. Es gibt im VE keine Maximen, wie solche Widersprüche gelöst werden sollen.

¹⁹⁷ Das heisst, dass auch *gemeinschaftliche* Saunas und Fitnessräume unterstützt werden sollen.

Persönlichkeit diene, erhöhten Schutz erhalten solle¹⁹⁸. Das entspricht einer Vorstellung, die zwischen persönlichkeitsnahem, die Autonomie der natürlichen Person förderndem und anonymem, durch Fiktionen geprägtem (gemeint ist damit die juristische Person) Eigentum unterscheidet und das erstere bevorzugt¹⁹⁹. Dieses *teleokratische Eigentumsverständnis* unterscheidet sich von jenem, das dem Individuum diesen Bewertungsentscheid überlässt.

In den Programmnormen über die Eigentumspolitik wirkt die Bestimmung, volkswirtschaftlich oder sozial schädliches *Gewinnstreben* sei zu bekämpfen, etwas verloren. Dies deshalb, weil es sich hier doch wohl eher um eine wirtschaftspolitische Problemstellung handelt. Die Kommission unterstellt, dass darin ein allgemeiner Auftrag zur *Bekämpfung der Spekulation* und des Wuchers liege²⁰⁰. Wie jedem grundlegenden Lehrbuch der Preistheorie entnommen werden kann, kommt der Spekulation im Rahmen einer rationalen Planung in einem Marktsystem eine zentrale Bedeutung zu. Der Bericht nimmt zu dieser offenkundigen Diskrepanz nicht Stellung.

Weitere, die Eigentumsfreiheit direkt berührende Bestimmungen finden sich in VE 29 (Ordnung des Unternehmens, Mitbestimmungsrecht²⁰¹, in VE 34 II (Verstaatlichung) sowie in VE 35 (Steuerpolitik). Auch diesen Bestimmungen fehlt weitgehend eine konzise Formulierung.

Weil die rechtliche Bedeutung der das Eigentum betreffenden Artikel relativ klein ist, hat der Staat weitestgehend freie Hand, jene Arten der Eigentumsbeschränkungen zu bestimmen, die als eigentumsimmanent angesehen werden müssen. Der Entschädigungsgrundsatz nach VE 17 III wird damit, abgesehen vom Kerngehalt des Eigentumsrechts, nicht abschätzbar^{202, 203}.

Dieser dem Staat zugewiesene diskretionäre Spielraum führt dazu, dass für Entschädigungen bei Enteignungen die unterschiedlichsten Kriterien herangezogen werden können. So könnte man sich nach dem *Marktwert* des zu enteignenden Gutes richten, was die Kommission aber kaum

¹⁹⁸ Ber., S. 45. Dort schreibt die Kommission auch, dass sie diese Formulierung nur deshalb nicht in die Eigentumsgarantie aufgenommen habe, weil diesem Anliegen in VE 30 Genüge getan werden könne.

¹⁹⁹ Vgl. dazu *Binswanger*, H. C., Eigentum und Eigentumspolitik, Zürich 1978, S. 166ff.

²⁰⁰ Vgl. Ber., S. 70f.

²⁰¹ Auch hier überlässt der VE wiederum das ganze Spektrum von Mitbestimmungsmöglichkeiten dem Gesetzgeber: «Die Verfassung soll sich dabei nicht äussern, wie eine künftige Gesetzgebung auszusehen hat.» (Ber., S. 68). – Was soll sie denn sonst?!

²⁰² Dies entspricht der oben erwähnten (vgl. dazu Saladin, a. a. O.) Vorstellung vom «sozialen Inhalt» des Eigentums. Vgl. dazu auch Anmerkung 184.

²⁰³ Die gleiche relative Bedeutungslosigkeit gilt entsprechend auch für die Entschädigungspflicht nach VE 34 (Verstaatlichung).

beabsichtigt, weil sie sonst die geltende Regelung hätte beibehalten können. Weitere Möglichkeiten wären: die *Charakteristiken eines Gutes* in seiner *jetzigen* Verwendung (ist es ein «sozial erwünschtes» Gut oder nicht?), die Charakteristiken in seiner *zukünftigen* Verwendung (z. B. wird das jetzt private Gut in der Zukunft «sozial» genutzt?), die Charakteristiken des *jetzigen Eigentümers* (ist er «reich» oder «arm»?) oder auch die finanzielle Situation des enteignenden Gemeinwesens (hat es «genug» Geld für «wichtige» Aufgaben?) etc.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass – mit Ausnahme der Kerngehaltsgarantie – der Verfassungsentwurf *keine wesentlichen Bestimmungen zugunsten der Eigentumsfreiheit* aufweist. Die meisten Teile des Programmartikels sind so unbestimmt, dass nicht einmal eine Eigentumspolitik genau determiniert ist. Dem Staat eröffnet sich ein praktisch unbeschränktes Feld von Möglichkeiten, wertend und begrenzend in die Eigentumsfreiheit einzugreifen.

3.2. Zur Wirtschaftsordnung

Für die vorgeschlagene Wirtschaftsordnung gilt prinzipiell das gleiche wie für die Eigentumsordnung: Die Bestimmungen über die Wirtschaftspolitik und einzelne andere Aufträge an den Staat geben indirekt Auskunft über den Privaten gewährten Freiraum. Dass dem tatsächlich so ist, zeigt sich daran, dass in VE 28 I explizit festgehalten werden muss, dass «Arbeitnehmer und Arbeitgeber» das Recht haben, «betriebliche und berufliche Angelegenheiten gemeinsam zu regeln»²⁰⁴. Auch in diesem Gebiet hängt es von der Bestimmtheit der Programmnormen ab, ob und wie weit der VE freiheitsschützend ist.

Allerdings ist im Rahmen der Wirtschaftsordnung die Berufswahlfreiheit besonders hervorgehoben und – im Gegensatz zur übrigen Wirtschaftsfreiheit – auf Verfassungsstufe voll gewährleistet²⁰⁵. Die vorgeschlagene Regelung könnte zu sehr schwierigen *Kollisionsproblemen* führen, da die Berufswahlfreiheit zwar integraler Bestandteil der Wirtschaftsfreiheit ist, die erste auf Verfassungsstufe, die zweite aber nur auf Gesetzesebene garantiert ist. Was geschieht, wenn eine wirtschaftspolitische Massnahme

²⁰⁴ Dies ist eine Bestätigung, dass die Freiheitsvermutung bezüglich wirtschaftlicher Aktivitäten nicht gilt, und dass dies wegen der gleichen Konzeption auch für die Eigentumsfreiheit der Fall ist.

²⁰⁵ Dies steht in Widerspruch zur Absicht der Kommission, durch den Wechsel der Terminologie von «Handels- und Gewerbefreiheit» in «Wirtschaftsfreiheit» «dem Bedürfnis nach einem erweiterten Schutzbereich des Freiheitsrechts Rechnung» zu tragen, d. h. eine *umfassende* Wirtschaftsfreiheit zu statuieren (Ber., S. 48).

zwar der allgemeinen Wirtschaftsfreiheit nicht widerspricht, wohl aber der Garantie der Berufswahlfreiheit?

Nach VE 27 können – im Gegensatz zur BV – *in allen Bereichen* Gesamtverträge als allgemein verbindlich erklärt werden. Damit besteht für Bund und Kantone die Möglichkeit, die Wirtschaftsfreiheit aller Wirtschaftsteilnehmer einzuschränken. Insbesondere gilt dies für die Gewerkschaften.

Auf *mikroökonomischem* Gebiet steht dem Staat ein reiches Instrumentarium zur Lenkung und Steuerung der Wirtschaft zur Verfügung. Es ist wiederum schwierig, auf Grund des VE die zu erwartenden konkreten Massnahmen abzuschätzen («ausgeglichen», «sparsame Verwendung» etc.). Zwar wird dem Staat zugestanden, gewisse Aktivitäten zu unternehmen, die durchaus freiheitsfördernd sein könnten (z. B. Regelung von Externalitäten). Darüber hinaus steht ihm aber ein beinahe unbegrenzter diskretionärer Spielraum zur Verfügung. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- VE 31 lit. d: In der ganzen Literatur zum Problem des *Umweltschutzes* wird noch und noch betont, dass der Schlüssel dazu über den *Externalitätenansatz* zu finden ist. Hier wird aber nur ganz generell vom Schutz der Umwelt, beinahe als Eigenwert, gesprochen²⁰⁶.
- VE 31 lit. e: Ohne Zweifel bestehen Gründe, dass der Staat aus *sicherheitspolitischen Überlegungen* gewisse Massnahmen auf den erwähnten Gebieten treffen soll. Es werden aber keine Anstrengungen unternommen, im VE die Grenzen dessen festzulegen, was noch unter das Kriterium «Sicherheitspolitik» fällt und was darüber hinausgeht. Mit der vorliegenden Formulierung kann auch eine Planwirtschaft in Friedenszeiten abgedeckt werden.
- VE 31 lit. f (Rohstoffe und Energie): Zwar gibt die Kommission zu, dass «(d)ie Zielsetzung . . . damit wesentlich weiter gefasst» sei «als in den heutigen Art. 23bis, 24bis und 31bis Abs. 3 lit e BV. Indessen» hätten «die jüngsten Entwicklungen nach Ansicht der Kommission gezeigt, dass es unumgänglich» sei, «hier für eine breitere rechtliche Abstützung zu sorgen»²⁰⁷. Es wird im Bericht aber kein Grund angeführt, der für eine solche weitergehende Regelung spricht. Alle Erfahrungen weisen darauf hin, dass der Staat diese Probleme bedeutend schlechter angehen kann, als dies für die private Marktwirtschaft der Fall ist. Beispiele aus «Energiekrisen» der jüngsten Zeit beweisen dies deutlich.

²⁰⁶ Vgl. dazu auch Anmerkung 170 und die obigen Ausführungen S. 73f.

²⁰⁷ Ber., S. 78.

- VE 32: Anstatt eines klaren Kartellverbots, wie es auf Grund ökonomischer Überlegungen gerechtfertigt ist, wird hier wiederum jene Politik vorgeschlagen, die den diskretionären Spielraum des Staates möglichst gross hält²⁰⁸.
- VE 33: Der unqualifizierte Konsumentenschutz und eine Beschränkung der Werbung sind ebenfalls problematisch. Eine *Konsumentenschutzpolitik*, die nicht auf einer sauberen Kosten-/Nutzen-Analyse basiert, bringt sowohl den Konsumenten als auch den Produzenten mehr Kosten als Nutzen. Auch mehr Information kann mehr kosten als nützen²⁰⁹. Bei der Beschränkung der Werbung ist vor allem auf die Problematik der Abgrenzung zwischen «sinnvoller» und «sinnloser» Werbung hinzuweisen. Auf dieses zentrale Problem geht die Kommission mit keinem Wort ein²¹⁰.
- VE 34 (Wirtschaftstätigkeit des Staates): Der bedeutendste diskretionäre Spielraum wird wohl dadurch geschaffen, dass der Staat dort wirtschaftlich tätig werden kann, wo es im öffentlichen Interesse liegt. Auf die Problematik der Definition des «öffentlichen Interesses» wurde schon mehrfach hingewiesen²¹¹.

Auch auf *makroökonomischem Gebiet* steht dem Staat ein unbegrenztes Instrumentarium für Eingriffe in die Wirtschaft zur Verfügung. Die Zielformulierungen sind so vage gehalten, dass praktisch keine Rückschlüsse auf die zu verwendenden Mittel gezogen werden können. Der

²⁰⁸ Da die theoretische und empirische Evidenz dafür spricht, dass Kartelle a priori schädlich sind, und dies also nicht zuerst bewiesen werden muss, ist als Alternative zum Verbot höchstens die Umkehrung der Beweislast eine vertretbare Lösung. (Vgl. dazu die Anmerkungen 73, 122 und die Ausführungen auf den S. 75f.)

²⁰⁹ Zum Problem der optimalen Informationsmenge im Zusammenhang mit Konsumentenschutzfragen existiert eine umfassende Literatur. Vgl. z. B.

– Heyne, Paul und Johnson, Thomas, *Toward Understanding Microeconomics*, SRA, 1976, S. 183–190 (einfache einführende Literatur)

– Coase, R. H., *The Market for Goods and the Market for Ideas*, *American Economic Review*, Vol. 64, 1974, S. 384ff.

– Darby, Michael R. und Karni, Edi, *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, 1973, S. 67ff.

– Demsetz, Harold, *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, 1969, S. 1ff.

– Hirshleifer, Jack, *Where Are We in the Theory of Information?*, *American Economic Review*, Vol. 63, 1973, S. 31ff.

– Stigler, George J., *The Economics of Information*, *Journal of Political Economy*, Vol. 69, 1961, S. 213ff.

²¹⁰ Vgl. Ber., S. 80f.

²¹¹ Vgl. dazu die Anmerkungen 133, 163 und 186.

Bericht lässt aber durchschimmern, dass von diesem Instrumentarium extensiv Gebrauch gemacht werden soll²¹².

Artikel 31 lit. c bildet insofern eine Ausnahme, als die Kommission dort explizit auf ein Instrument, nämlich die *Kontrolle der Geldmenge*, zu sprechen kommt. Selbst dies spricht jedoch nicht für die Kommission, weil sie damit zum einen zeigt, dass sie nicht zwischen Zielen und Instrumenten zu unterscheiden weiss²¹³. Zum anderen versteht sie unter «Geldmenge» auch die Menge des Kreditgeldes, die es nach ihrer Ansicht ebenfalls zu kontrollieren gelte²¹⁴. Dies ist eine in der gesamten Literatur über Geldmengenkonzepte unbekannt Definition der Geldmenge. Warum die Kommission die Kontrolle der Kreditmenge unter die Geldmengenkontrolle subsumieren will, ist nach den bisherigen Erfahrungen klar. Dies ist ein einfacher Weg, wie man eine Art «monetärer Politik» umverteilt einsetzen kann.

Zusammenfassend muss auch hier festgehalten werden, dass der Verfassungsentwurf die Wirtschaftsfreiheit praktisch nur einschränkt; von Freiheitsgarantie kann kaum die Rede sein.

3.3. Zur Sozialordnung

Die Zielsetzungen auf dem Gebiete der Sozialordnung werden in VE 26 statuiert. Es sei aber daran erinnert, dass allenfalls auch aus dem Grundrechtskatalog mögliche Sozialrechte erwachsen können²¹⁵. Wieweit Sozialrechte Grundrechtscharakter haben können, ist kontrovers²¹⁶. Da die Grundrechte im VE nicht eindeutig nur als status negativi definiert sind, ist es denkbar, dass der Gesetzgeber aus diesen Grundrechten Sozialrechte ableiten könnte. Geschähe dies tatsächlich, so würde aus einem Sozialrecht eine Art Grundrecht, das über den Umweg des Gesetzes als subjektives Recht klagbar würde. Wie dem auch sei: die Kommission leitet sogar aus den Zielnormen des Art. 26 zum Teil klagbare subjektive Ansprüche gegen den Staat ab²¹⁷.

²¹² Vgl. Ber., S. 77f., wo explizit auf eine auf den Art. 31 abgestützte, absolut nicht marktconforme Preisüberwachung Bezug genommen wird.

²¹³ Die Formulierung könnte heissen: Der Staat soll durch eine stetige Geldmengenpolitik die Währung schützen.

²¹⁴ Vgl. Ber., S. 78.

²¹⁵ Vgl. dazu oben, S. 63 ff.

²¹⁶ Zum geltenden Recht vgl. *Huber*, Hans, Die Grundrechte, S. 197f. und *Müller*, Jörg P., Soziale Grundrechte in der Verfassung?, in: ZSR 92 II 1973, S. 707f.

²¹⁷ Vgl. dazu Ber., S. 61: «Darüber hinaus gibt es eine „graue Zone“, wo der Richter eingreifen kann ... In den Bereichen der Bildung, der sozialen Sicherheit und der Gewährleistung des Existenzminimums dürften richterliche Korrekturen unter politischen und demokratischen Gesichtspunkten eher erträglich erscheinen als bei den Sozialrechten auf Arbeit und Wohnung.»

Die einzelnen Absätze von Art. 26 unterscheiden sich durch ihre unterschiedlichen Grade an Bestimmtheit. Man muss sich wiederum fragen, was «Fähigkeiten und Neigungen» zu Bildung und Weiterbildung, was «angemessene Bedingungen», «ungerechtfertigter Verlust», «unerlässliche Mittel», «tragbare Bedingungen» etc. sind. Obwohl der Bericht in der Beschreibung des Inhalts dieser Ausdrücke recht ausführlich ist²¹⁸, sind solche Ausdrücke trotz allem nicht definierbar. Es bleibt also wiederum ein erklecklicher Entscheidungsraum offen. Es muss hier jedoch festgehalten werden, dass ein offener Entscheidungsraum nicht a priori auf die eine oder auf die andere Seite hin ausgenützt werden muss. Entsprechend diesen beiden Möglichkeiten sind dem VE in dieser Hinsicht auch zwei Kritiken erwachsen, die sich diametral unterscheiden. Während die einen befürchten, der VE stecke in einzelnen Gebieten den Rahmen so weit, dass der konkrete Schutz durch die gegenwärtige Verfassung grösser erscheine²¹⁹, behaupten die anderen, dass «(j)edermann – dem Schmarotzer wie dem Faulpelz, dem Lump wie dem Taugenichts – . . . das unentziehbare Recht verliehen» werde, «vom Staat „die für seine Existenz unerlässlichen Mittel“ zu fordern»²²⁰. Auf welche Seite hin diejenige Instanz tendiert, die diesen Freiraum auszufüllen hat, kann nur mit Hilfe eines theoretischen Modells und empirischer Evidenz bestimmt werden. Das ökonomische Modell des Menschen legt nahe, dass die Bürokratie, die diesen Freiraum ja zur Hauptsache belegen wird, kaum einmal auf eine Verkleinerung ihres Budgets und Verringerung ihrer Einflussmöglichkeiten tendieren wird. Entsprechend ist sie eher an mehr als an weniger Umverteilung interessiert.

4. Vergleich: Zusammenfassung und Kritik

Auf dem Gebiete des *Eigentumsrechtes* tendiert die BV dazu, Eigentum als Freiheitsrecht tatsächlich zu gewährleisten, obwohl es, wie oben dargestellt, zahlreichen und zum Teil nachhaltigen Einschränkungen unterliegt. Demgegenüber kennt der *Verfassungsentwurf* im Grunde genommen keine *Eigentumsgarantie* mehr. Die Eigentumsgarantie wird durch eine staatliche *Eigentumspolitik* ersetzt. Grundlage für diese Eigentumspolitik sind vage Werturteile, die der Idee der Freiheitsrechte zum Teil diametral widersprechen. An die Stelle des privaten Eigentums treten zum Teil Gemeineigentum und Staatseigentum, die in der Tendenz eher mit

²¹⁸ Vgl. Ber., S. 62 ff.

²¹⁹ Vgl. Weber, Rolf, Fragen zum garantierten Existenzminimum, NZZ 261, 9. II. 1978, S. 33.

²²⁰ Aus Meier-Hayoz, Arthur, Verfassungsentwurf und Eigentumsgarantie, S. 19f.

Misswirtschaft und Ineffizienz verbunden sind. Soweit Privateigentum übrigbleibt, ist zu erwarten, dass es weitgehenden Restriktionen unterliegen würde. Die Vorstellungen der Kommission zum Eigentum finden dort ihren besonderen Ausdruck, wo es dem Gesetzgeber und der Bürokratie überlassen wird, was zu enteignen ist, und vor allem, wie entschädigt werden soll. Diese Ausgestaltung des Eigentumsrechtes ist von den Postulaten an eine optimale Verfassung sehr weit entfernt.

Da das Eigentumsrecht im VE praktisch vollständig ausgehöhlt ist, sind die Voraussetzungen für eine optimale *Wirtschaftsverfassung* denkbar schlecht. Das entworfene Programm wird all jenen Problemkreisen, die vielen Leuten als wichtig erscheinen (Umweltschutz, Inflation, Arbeitslosigkeit, sichere Güterversorgung), überhaupt nicht gerecht. Neben solchen Massnahmen, die für Probleme gedacht sind, die ein weitgehend unreguliertes Marktsystem sehr effizient lösen kann, und wo Staatseingriffe deshalb ohnehin verfehlt sind, schlägt die Kommission für jene Gebiete, die der Staat tatsächlich effizient lösen könnte, Massnahmen vor, die mit einer ernsthaften Problemlösung nicht viel zu tun haben. Im übrigen ist die gesamte Wirtschaftsverfassung vom Glauben geprägt, dass es nur genügend Instrumente brauche, um die Wirtschaft zu steuern und alle Probleme zu lösen; ein Glaube, der sich schon längst als Irrglaube erwiesen hat.

5. Kapitel:

Das Föderalismusverständnis im Verfassungsentwurf

Der Aufbau dieses Kapitels ist jenem des dritten Kapitels sehr ähnlich. Zuerst werden Grundlagen staatsrechtlicher und ökonomischer Natur für die Föderalistentheorie dargestellt. Daran schliessen sich die rechtlichen Implikationen an. Dann werden sowohl die geltende Bundesverfassung als auch der Verfassungsentwurf diesen theoretischen Grundlagen gegenübergestellt, und anschliessend werden die beiden miteinander verglichen.

I. Staatstheoretische und ökonomische Grundlagen des Föderalismus

I.1. Staatstheoretische Grundlagen

Das Konzept des *Gesellschaftsvertrages* als Ursprung des Staates führt – je nach dem unterstellten Menschenbild – zu verschiedenen theoretischen Staatsformen. Entsprechend unterscheiden sich diese bei Hobbes, Locke und Rousseau bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum fundamental²²¹. Ebenso verschieden müssen die Konsequenzen daraus hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und *Gruppen* von Individuen (öffentlichen oder privaten Charakters) sein. Sowohl bei Hobbes als auch bei Rousseau übergeben die Individuen ihre *ganze* eigene Macht dem Staat. Folglich können auch Gruppen von Individuen keine eigene Macht haben. Als Resultat ist die *Staatssouveränität* vollkommen, und keine Untergruppe im Staat kann eigene Rechte haben, oder allenfalls nur so weit, als dies dem Zweck des Staates *direkt* dienlich ist. Ein prinzipiell anderes Menschenbild unterstellt *Althusius* in seinen «*Politica Methodica Digesta*»²²² und kommt so auch zu einem anderen Staatsverständnis. Er geht von Individuen aus, die sich zu Familien, zu privaten Körperschaften, zu Gemeinden und Städten, zu Provinzen und schliesslich zum Staat zusammenschliessen. Für jede Stufe wird immer

²²¹ Vgl. oben, S. 18 ff.

²²² *Althusius*, Johannes, *Politica Methodica Digesta, atque Exemplis sacris et profanis illustrata*, 1614. Gekürzte deutsche Übersetzung, basierend auf der Ausgabe von *Friedrich*, Carl Johann, Cambridge, 1932, in: Deutsches Rechtsdenken, Heft 3, Frankfurt a. M., 1948.

nur so viel Eigenmacht aufgegeben, wie zur Erfüllung des Zweckes des jeweiligen Verbandes gerade notwendig ist, ein Konzept, das bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum auch bei Locke zu finden ist. Genau wie bei Locke die Staatsmacht gegenüber dem Individuum nicht unbeschränkt ist, so ist sie es bei Althusius auch nicht gegenüber den *Gliedern* des Staates²²³.

Aus dem Vorangehenden wird klar, dass zwischen der Staatsform, d. h. zwischen dem Grad an *Föderalismus*, und den *Freiheitsrechten* ein Zusammenhang besteht. A priori kann über diesen Zusammenhang nichts ausgesagt werden, mit einer Ausnahme: wenn ein bestimmter Grad an Föderalismus beobachtet werden kann, von dem man weiss, dass jede Zwischenstufe mittels *Einstimmigkeit der beteiligten Individuen* erreicht wurde, dann weiss man auch, dass in diesem Zustand der subjektiv bewertete Inhalt aller Freiheitsrechte maximal ist²²⁴. In allen anderen Fällen kann ein Mehr an Föderalismus sowohl mit einem grösseren als auch mit einem kleineren Inhalt an Freiheitsrechten verbunden sein. Es ist offensichtlich, dass bei Abwesenheit von Einstimmigkeit die Existenz eines Mehrheitsentscheidungssystems auch in Kleingruppen keineswegs Garant für die Freiheit der Mitglieder ist²²⁵.

1.2. Ökonomische Grundlagen

Spätestens seit Tiebouts Arbeit «The Pure Theory of Local Expenditures»²²⁶ ist das Föderalismusproblem Gegenstand umfassender ökonomischer Forschung. Sie ist von fünf Hauptproblemen, welche die *optimale Grösse eines Entscheidungskollektivs* bestimmen, geprägt:

²²³ Vgl. zur Staatsidee von Althusius: *Gierke*, Otto von, Genossenschaftsrecht, Berlin, 1913, 4. Band, § 15 I 2: Die engeren Verbände, föderalistische Interpretation, Althusius und Grotius.

²²⁴ Die gleichgeartete Bedingung findet man auch bei Rousseau. Vgl. Anmerkung 22. Althusius führt denn auch hinsichtlich dieser Bedingung aus: «In Sachen aber, die alle einzelnen angehen, obsiegt die Mehrheit nicht; weil das, was alle betrifft, auch nur von allen beschlossen werden kann.» a. a. O., S. 28. Diese Bedingung führt dann zur Begründung der Volkssouveränität, da ja hinter den einzelnen Gliedern des Staates das Volk steht. a. a. O., S. 34. Der wesentliche Unterschied zu Rousseau besteht aber darin, dass dieser Staat aus den Individuen *herauswächst* und dass keine «*aliénation totale*» stattfinden muss, sondern nur eine – wie man es nennen könnte – «*aliénation particulière et fonctionnelle*».

²²⁵ Vgl. dazu die vehemente Kritik Tocquevilles über die Rolle des Mehrheitsentscheidungssystems in den amerikanischen Gliedstaaten. Tocqueville, a. a. O., Kap. 15.

²²⁶ *Tiebout*, Charles, The Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416ff.

- *Externalitätenaspekte*: Oben wurde dargelegt, dass die Existenz von Externalitäten zu suboptimalen Lösungen führen kann, unabhängig davon, ob diese Externalitäten positiver oder negativer Natur sind. Das Ziel staatlicher Politik in bezug auf solche Externalitäten besteht darin, durch geeignete²²⁷ Massnahmen die Verursacher solcher externer Effekte zu veranlassen, deren Wirkung in ihr eigenes Entscheidungskalkül miteinzubeziehen. Es ist klar, dass alle jene (politischen und anderen) Institutionen, welche den dafür notwendigen Informations- und Entscheidungsprozess behindern oder gar unterbrechen, dazu führen, dass dieses Externalitätenproblem in der Tendenz schlechter gelöst werden kann. Die *räumliche Aufteilung* eines Gebietes in verschiedene, voneinander mehr oder weniger unabhängige Entscheidungsräume ist gerade ein Beispiel einer solchen politischen Institution. Aus der Sicht einer *möglichst effizienten Handhabung von Externalitäten* spricht also einiges dafür, dass möglichst keine kleinen, voneinander unabhängige Entscheidungszentren, d. h. möglichst *kein Föderalismus*, existieren soll. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Eine kleine Gemeinde, die neben einer grossen Stadt liegt, produziere viel schlechte Luft. Wenn die beiden Gemeinwesen wegen hoher Verhandlungskosten und wegen einer bestimmten politischen Organisation («Föderalismus») in ihren Entscheidungen de facto voneinander unabhängig sind, wird die kleine Gemeinde schlechte Luft produzieren, unabhängig davon, ob dies den Einwohnern der grossen Stadt passe oder nicht. Wenn nun die politischen Strukturen von «Föderalismus» in «Zentralismus» geändert werden und die beiden gezwungen sind, ihre Entscheidungen gemeinsam zu treffen, ist auf einmal das Wohlbefinden der Stadtbewohner auch eine Entscheidungsvariable, wieviel schmutzige Luft produziert werden soll.
- *Sinkende Durchschnittskosten* («steigende Skalenerträge»): Die Tatsache von Städtebildungen deutet darauf hin, dass allein die Existenz einer Stadt – im Vergleich zu einer Vielzahl kleinerer Einheiten – Vorteile mit sich bringt. Vor allem sind die Transport- und Zeitkosten aller Arten von Produktion und Verteilung in einer Stadt kleiner als in einer grösseren Zahl örtlich voneinander getrennter, dafür aber kleinerer Orte. Bis zu einer gewissen «optimalen» Stadtgrösse spricht auch dieser Aspekt eher für *grosse Entscheidungszentren*²²⁸.
- Präferenzen der Bürger hinsichtlich Art und Umfang öffentlicher Güter: Da die Leute unterschiedliche Präferenzen haben, wünschen

²²⁷ Wie oben ausführlich dargelegt, muss der ganze Externalitätenproblembereich im Rahmen von Kosten-/Nutzen-Analysen angegangen werden.

²²⁸ Dieser Aspekt ist auch dafür verantwortlich, dass Theater etc. nur in grossen Gemeinwesen angeboten werden können.

nicht alle dieselben öffentlichen Dienste. Dies spricht für *kleine, atomistische Gemeinwesen*.

- *Informationskosten*: Das Vorliegen solcher Kosten ist ein Gegenpol zu der oben unter den Stichworten «Externalitäten» und «sinkende Durchschnittskosten» erwähnten Zentralisierungstendenz.
- *Wettbewerb unter Gemeinden*: Unter der Annahme, dass auch auf politischen Märkten ein «agency»-Problem besteht, d. h., dass die Behörden nicht immer genau jene Politik verfolgen, die im Interesse ihrer Bürger ist, führt ein solcher Gemeinewettbewerb dazu, dass sich die Behörden nicht alles erlauben können. Unterschiedliche Steuersätze sind – zum Teil wenigstens – Ausdruck eines solchen Wettbewerbs²²⁹. Dieser Aspekt betont die Wünschbarkeit eher *kleiner Gemeinwesen*.

Der kurz dargestellte ökonomische Ansatz kann wie folgt zusammengefasst werden: Die *optimale Grösse* eines Entscheidungskollektivs muss zum einen auf Grund verschiedener Nicht-Konvexitäten (d. h. Externalitäten, sinkende Durchschnittskosten), zum anderen auf Grund von Informationsaspekten bei der Produktion «öffentlicher» Güter bestimmt werden. Da die Bestimmungsfaktoren a priori in beide Richtungen wirken, kann auf theoretischer Basis allein nicht bestimmt werden, ob eine gewisse Grösse eines Entscheidungskollektivs optimal sei oder nicht. Was es vielmehr braucht, ist *empirische Evidenz* zu den erwähnten fünf Punkten.

2. Rechtliche Implikationen

Auf Grund der staats-theoretischen und ökonomischen Ausführungen muss gefolgert werden, dass es sich beim Föderalismus um eine *Organisationsform* des Staates handelt, bei der auf *verschiedenen* Stufen über die Durchführung verschiedener Aufgaben entschieden wird und bei der diese Aufgaben unter der *Aufsicht der entsprechenden Stelle* verwirklicht werden. Dieser Entscheid muss sich sowohl auf das «Ob», also auf die Grundsatzfrage, ob eine Aufgabe überhaupt anzupacken sei, als auch auf die Frage, *wie* sie zu lösen sei, beziehen. Das heisst nichts anderes, als dass *Kompetenzen*, d. h. Bewilligungen, auf gewissen Sachgebieten zu entscheiden, für verschiedene Stufen eindeutig abgegrenzt sein müssen. Die *Kompetenzausscheidung* zwischen Gliedstaat und Bund ist für den föderalistischen Staat wesentlich, d. h. konstituierendes Element. In

²²⁹ Vgl. zu diesem Problem: Stigler, George J., Economic Competition and Political Competition, Public Choice, 1972, S. 91 ff.

einem zentralistischen Staat sind allfällige «Gliedstaaten» nur organisatorische Untereinheiten, die vorgegebene Aufgaben zu erfüllen haben und denen unter dieser Prämisse höchstens gewisse Entscheidungskompetenzen gegeben werden können. «Kompetenzausscheidung» im zentralistischen Staat ist rein *organisatorisch-administrativ*; sie bedeutet nichts mehr als eine *Aufgabenzuteilung*. Demgegenüber bedeuten im föderalistischen Staat Kompetenznormen für die Gliedstaaten, was die Freiheitsnormen für das Individuum sind: Die Kompetenzen können in verschiedener Art oder allenfalls gar nicht genutzt werden. D. h., Kompetenz ist nicht nur eine Zuteilung von Aufgaben, sondern *Entscheidungsgewalt über die Durchführung* staatlicher Aufgaben an sich²³⁰.

Freiheitsrechte können sowohl im Bund als auch in den Gliedstaaten durch Kompetenzen (Entscheidungsspielräume), die über Aufgaben zur Sicherung der freiheitlichen Ordnung hinausgehen, eingeschränkt werden. Die Garantie der Freiheitsrechte und solche einschränkende Kompetenzen müssen deshalb auf gleicher Ebene, d. h. in der Verfassung²³¹, statuiert sein. Wie dann die Kompetenzausscheidung rechtlich formuliert ist, ob positiv (einzeln aufgezählt) für die Gliedstaaten und negativ für den Bund oder umgekehrt, ist von zweitrangiger Bedeutung. Wichtiger ist, dass die Abgrenzung der Kompetenzen hinsichtlich der Freiheitsrechte klar ist. In der Praxis bestehen auch *Mischformen* von rein administrativen Aufgabenzuteilungen und wirklichen Kompetenzen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn in Rahmengesetzen Mindestanforderungen an die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Gliedstaaten gestellt werden, oder auch, wenn zwischen Bund und Gliedstaaten eine Kompetenzausscheidung über eine weitgehend unteilbare Sache besteht²³². Der *Entscheidungsprozess* in den Gliedstaaten über Materien solcher gemischter Kompetenzen kann zu rechtlich äusserst heiklen Problemen führen: Darf über das «Ob» einer Frage entschieden werden? Oder darf nur die Art und Weise der Aufgabenlösung zur Diskussion gestellt werden²³³?

Ähnlich wie bei der horizontalen Wirkung der Freiheitsrechte müssen auch hier die Grundlagen für eine optimale Beziehung zwischen den

²³⁰ Vgl. dazu *Aubert*, a.a.O., Vol. 1, No. 602ff., *Sträubli*, a.a.O., S. 1ff.

²³¹ Zur Verfassungswürde der Freiheitsrechte siehe oben, S. 38ff.

²³² Eine Sache kann im Laufe der Zeit ihren Charakter ändern, während die Verfassung und damit die Kompetenzaufteilung konstant bleibt. In solchen Fällen können Kompetenzen recht fiktiv werden. Vgl. z.B. die durch die BV gewährleistete «Wehrhoheit» (BV 19 IV) der Kantone.

²³³ Ein Beispiel mag diesen Punkt illustrieren: Sieht ein Bundesgesetz eine Mindestanzahl Turnhallen pro Jugendliche vor, ist es fraglich, was geschehen soll, wenn sich auf Gemeindeebene, wo der Bau von Turnhallen letztlich durchgeführt werden muss, das Volk konsequent weigert, den dazu notwendigen Kredit zur Verfügung zu stellen. Vgl. zu diesem Problem: *Haller*, *Walter*, Das Finanzreferendum, ZSR 90 I 1971, S. 479ff.

Gliedstaaten geschaffen werden: Die Vertragsfreiheit und die Durchsetzung von Verträgen müssen gewährleistet, für das Externalitätsproblem optimale Lösungsansätze geschaffen und der Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen nicht verhindert werden²³⁴.

3. Das Föderalismusverständnis: Bundesverfassung und Verfassungsentwurf im Vergleich

3.1. Das Föderalismusverständnis der Bundesverfassung

In der geltenden Bundesverfassung hat die *Kompetenzausscheidung* zwischen Bund und Kantonen grösste Bedeutung. Alle Normen, die sich nicht auf die Organisation des Bundes allein beziehen, sind Kompetenznormen des Bundes gegenüber den Kantonen. Auch die Freiheitsrechte müssen in diesem Sinne als Kompetenznormen des Bundes verstanden werden. Damit bestimmt ihr Charakter als negative Rechte des Individuums gegen den Staat das Tätigkeitsfeld der Kantone. Es steht den Kantonen aber offen, mehr und andere Freiheitsrechte zu gewährleisten, sofern sie nicht den durch den Bund gewährleisteten widersprechen.

Diese Regeln finden aber insofern eine bedeutsame Einschränkung, als gewisse Freiheitsrechte nicht in ihrer vollen Konsequenz als Kompetenzen des Bundes gegenüber den Kantonen angewandt werden, d. h. als Barrieren für die Kantone vollständige Geltung haben. Wie oben schon erwähnt wurde, bedeutet die Eigentumsgarantie keineswegs eine Schranke gegen die Erhebung irgendwelcher kantonaler Steuern²³⁵. Auch die HGF wird nur zum Teil als Grenze für kantonale Aktivitäten betrachtet. Das Besondere an der *föderalistischen Struktur* ist nun, dass der relativ weite Spielraum auf die Gliedstaaten beschränkt ist, da die *Kompetenzvermutung* bei den Kantonen liegt, während eine neue Bundesaufgabe prinzipiell in der Bundesverfassung verankert werden muss. Darüber hinaus wird die Entscheidungskompetenz innerhalb der Kantone vielfach noch weiter nach unten delegiert. So wird denn in einer Gemeinde entschieden, ob man ein Opernhaus bauen, in den Kantonen, ob man eine Hochschule haben wolle; solche Entscheide im kleinen und nicht eine wohltonende Zielsetzung im grossen machen die Kulturpolitik und die Hochschulpolitik aus.

Die *Kompetenzverschachtelung* trägt der geltenden Bundesverfassung am meisten Kritik ein²³⁶. In der Tat gibt es heute kaum mehr «reine» Kan-

²³⁴ Dieser letzte Punkt spricht *ceteris paribus* gegen eine Steuerharmonisierung.

²³⁵ Vgl. oben, S. 56f.

²³⁶ Vgl. hierzu beispielsweise Ber., S. 89ff., und Huber, Hans, Abenteuer, Sandkastenübung oder Notwendigkeit? a.a.O.

tonskompetenzen, wobei es natürlich sehr darauf ankommt, welches Kriterium als Grundlage zur Beurteilung dieser «Reinheit» herangezogen wird²³⁷. Entsprechend sind auch «reine» Bundeskompetenzen, um diesen Ausdruck beizubehalten, selten. Die Übersichtlichkeit der Zuständigkeitsordnung leidet sehr unter dieser Verschachtelung. Vielfach ist aus heutiger Sicht nicht mehr recht einzusehen, warum gewisse Normen so kompliziert formuliert werden mussten²³⁸. Eine «Entrümpelung» wäre ohne Zweifel am Platz. Allerdings darf man nicht vergessen, dass die Zuständigkeitsordnung im Bund etwas Gewachsenes ist, gewachsen manchmal unter härtesten Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern einer Staatsaufgabe in Bundeshand, solchen, die sie lieber von den Kantonen gelöst gesehen hätten, und Gegnern einer neuen Staatsaufgabe überhaupt. Die Existenz solcher Kompromissnormen ist zwar auf das Prinzip einer sauberen Kompetenzausscheidung zurückzuführen. Deswegen können aber solche Kompromissnormen noch lange nicht als *Argument gegen* das Prinzip einer sauberen Kompetenzausscheidung angeführt werden.

Die *Stellung der Kantone im Entscheidungsprozess* des Bundes ist durch drei *organisatorische Einrichtungen* gewährleistet: zum einen durch die kleine Kammer, in die jeder Kanton zwei Ständeräte entsenden kann und die dem Nationalrat gleichgestellt ist; zum anderen durch das Recht zur Standesinitiative nach BV 93 II; zum dritten durch das für Verfassungsrevisionen notwendige Ständemehr nach BV 123 (beachte auch BV 89 und 89bis). Das Referendumsrecht von 8 Kantonen gegen Bundesgesetze war bislang nie von praktischer Bedeutung.

3.2. Das Föderalismusverständnis des Verfassungsentwurfs

Das Verhältnis von Bund und Kantonen wird im VE durch das Wort «*Verantwortung*» gekennzeichnet. Damit soll nicht nur ein Unterschied zur *Kompetenz* als blosser *Ermächtigung* gemacht werden, sondern auch eine *Pflicht* zur «gegenseitigen Zusammenordnung und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen»²³⁹ statuiert werden.

«*Verantwortung*» bedeutet, dass Bund und Kantone die Pflicht haben, auf gewissen Gebieten «geeignete Vorkehren» (VE 48 II), was immer das in der Praxis auch heissen mag, zu treffen. In den Artikeln 50 bis 52 werden solche Verantwortungen sowohl für den Bund als auch *für die*

²³⁷ So ist zum Beispiel das – sehr weite – Gebiet der Erziehung keine «reine» kantonale Kompetenz, das Kindergartenwesen hingegen ganz sicher.

²³⁸ Vgl. z. B. BV 32quater oder BV 35.

²³⁹ Ber., S. 93.

Kantone enumeriert. Eine letzte Verantwortungs-Vermutung wird dem Bund in VE 52 I gegeben²⁴⁰. Damit wird mehr getan, als nur eine neue Kompetenzaufteilung vorgenommen. Die Kantone werden auf das «*Ob*» der Durchführung einer Staatsaufgabe ganz eindeutig festgelegt: Sie *müssen* geeignete Massnahmen auf den Gebieten der Schule, der Raumordnung, der Kulturförderung, des Hochschulwesens usw. treffen. Darüber hinaus kann aber auch das «*Wie*» einer kantonalen Staatsaufgabe durch *Mindestanforderungen* (z. B. in Rahmengesetzen) weitgehend festgelegt werden. Im weiteren ist die Zielsetzung der kantonalen Politik auf gewissen Gebieten durch die Programmnormen des ersten Teils des VE – mehr oder weniger scharf – festgelegt. So wären die Kantone z. B. verpflichtet, im Rahmen der Kulturpolitik jedermann den Zugang zum kulturellen Leben zu erleichtern (VE 36 I).

Die «Zusammenordnung» und die «Zusammenarbeit» gehen soweit, dass der Bund nicht nur gemäss VE 52 kantonale Aufgabenbereiche an sich ziehen kann, sondern in den eigentlichen Hauptverantwortungsbereichen der Kantone nebst Mindestanforderungen überdies *eigene Einrichtungen* schaffen kann (VE 51 II).

Im *Entscheidungsprozess des Bundes* werden im VE drei wesentliche Aspekte geändert. Zum *ersten* würden unter dem VE – im Vergleich zu heute – sehr viel mehr materiell wichtige Dinge auf Gesetzesebene (und nicht auf Verfassungsebene) gefällt. Weil auf dieser Ebene im fakultativen Referendum nur das Volk und nicht die Stände entscheiden, verlieren die Kantone ihre Funktion als selbständige Entscheidungseinheiten. Zum *zweiten* könnten, wie schon angedeutet²⁴¹, die Fragen, wie weit eine Staatsaufgabe überhaupt wahrgenommen werden und wer sie erledigen soll, unter Umständen voneinander getrennt sein. Das würde bedeuten, dass die traditionelle Koalition aus Föderalisten und freiheitlich Denkenden in Unsicherheitssituationen²⁴² auseinanderbrechen könnte. Zum *dritten* haben jeweils drei kantonale Parlamente zusammen das Referendums- und Initiativrecht²⁴³.

²⁴⁰ In VE 52 II wird eine unbestimmte Menge von Staatsaufgaben eröffnet. Diese wird in VE 52 I zuerst einmal den Kantonen zugewiesen. Durch die Bundesgesetzgebung können solche Aufgaben jedoch jederzeit an den Bund übertragen werden.

²⁴¹ Vgl. oben, S. 59.

²⁴² Diese Einschränkung ist wesentlich, da auch im politischen Prozess rationale Erwartungen spielen.

²⁴³ Dieses Faktum hat nichts mit dem Föderalismus an sich zu tun, da damit ja nicht über die Kompetenzen, eine Staatsaufgabe auszuführen, entschieden wird.

3.3. Der Vergleich

Die Diskussion des ökonomischen Ansatzes zur Föderalismustheorie hat gezeigt, dass die *optimale Grösse eines Entscheidungskollektivs* nicht auf Grund von a-priori-Überlegungen beurteilt werden kann. Vielmehr ist *empirische Evidenz* zu den erwähnten fünf Punkten beizuziehen.

Die Tatsache, dass die Kommission auf dem Gebiet des Föderalismus so weitgehende Änderungen vorschlägt, zeigt, dass sie die heute herrschende Situation als nicht-optimal beurteilt. Um dieses Resultat zu erreichen, hätte sie nicht nur empirische Informationen über die *herrschende Situation*, sondern auch über die *vorgeschlagene Lösung* einholen müssen. Dies ist nicht der Fall. Die Kommission zitiert vielmehr einen Experten: «So paradox dies klingt: mehr Bundeskompetenzen führen zu mehr Föderalismus – vorausgesetzt freilich, diese Bundeskompetenzen beschränken sich auf die Aufstellung allgemeiner Grundsätze und Rahmenbedingungen für die Gliedstaaten und nicht im Zuge allgemeiner Gleichmacherei darauf, was auf gliedstaatlicher Ebene besser bewältigt werden kann»²⁴⁴. Diese Aussage scheint nicht richtig zu sein. Erstens, wenn Föderalismus eine Situation ist, in der Gliedstaaten innerhalb eines gewissen Rahmens letztinstanzlich über die Durchführung einer Aufgabe entscheiden, so führen *mehr* Bundeskompetenzen zu *weniger* und nicht zu mehr Föderalismus. Wenn darüber hinaus auf Grund der Expertenaussage eine allgemeine Lösung zur Auffindung der optimalen Grösse von Entscheidungseinheiten bestimmt werden soll, führt dies zu falschen Ergebnissen. Die Aussage kann nicht unabhängig vom Inhalt solcher allgemeiner Grundsätze und Rahmenbedingungen richtig sein. So besteht beispielsweise eine optimale Lösung des Umweltproblems nicht a priori darin, gesamtschweizerische Standards einzuführen²⁴⁵. Eine solche Aussage kann also nicht als taugliches Argument verwendet werden, von der heutigen Föderalismuslösung abzuweichen.

Im weiteren ist es unrichtig, wenn im Bericht behauptet wird, der VE nehme praktisch keine materiellen Verschiebungen in der *Aufgabenzuweisung* zwischen Bund und Kantonen vor²⁴⁶. Im VE wird ganz eindeutig das Prinzip des Verhältnisses von Bund und Kantonen geändert. Die kantonalen Aufgaben werden nicht mehr von den Kantonen selbst geschaffen, sondern von oberer Instanz. Es handelt sich auch nicht einfach um eine entflechtete Darstellung des Status quo, da die Pro-

²⁴⁴ Ber., S. 112.

²⁴⁵ Vgl. hierzu: *Peltzman, Sam und Tideman, N.*, Local versus National Pollution Control, *American Economic Review*, Vol. 62, 1972, S. 959ff.

²⁴⁶ Ber., S. 96.

grammatik des VE durchaus auf künftige Aufgaben ausgerichtet ist und grundsätzliche Entscheide der Kantone vorwegnimmt. Abgesehen von dieser Kompetenzverschiebung sind auch die politischen Rechte der Kantone wesentlich beschnitten. Dies insofern, als dass gegenüber der geltenden Situation bedeutend mehr materiell wichtige Punkte auf Gesetzesebene gelöst würden, auf einer Ebene, auf der die Kantone wegen Fehlens der Notwendigkeit des Ständemehrs ihrer Stellung als selbständige Entscheidungseinheiten beraubt wären.

Zusammenfassung

In dieser Arbeit wurde versucht, die *Implikationen* (d. h. die zu erwartenden Auswirkungen) des von der Expertenkommission vorgeschlagenen Entwurfs für eine Totalrevision der Bundesverfassung mit Hilfe eines *positiven Instrumentariums* zu analysieren.

Zu diesem Zweck wurden zuerst Staatstätigkeiten in Kategorien aufgeteilt, beschrieben und ihre Existenz begründet. Hierfür wurde das *ökonomische Modell* des Menschen unterstellt. Anhand eines *expliziten Werturteils*, nämlich des Pareto-Prinzips, wurden Kriterien zur Ausgestaltung optimaler politischer Institutionen hergeleitet. Da das Pareto-Prinzip die individuellen Präferenzen als gegeben betrachtet und sie nicht miteinander vergleicht, stimmen die so abgeleiteten Postulate – verbunden mit dem Werturteil der Rechtsgleichheit – weitgehend mit der Idee eines *freiheitlichen Staates* überein. Anschliessend wurden Bundesverfassung und Verfassungsentwurf anhand solcher Postulate gemessen und miteinander verglichen.

Die Diskussion im dritten Kapitel hat gezeigt, dass sich der Verfassungsentwurf vor allem in den folgenden wesentlichen Punkten von der geltenden Bundesverfassung unterscheidet: Zum ersten beziehen sich die Normen des ersten Teils auf den «Staat» schlechthin; die Kantone sind damit an die im Verfassungsentwurf vorgegebene Programmatik gebunden. Zum zweiten liegt die *Kompetenzvermutung* nicht mehr bei den Kantonen, sondern beim Bundesgesetzgeber. Drittens wird im Verfassungsentwurf eine explizite *Gewichtung* von Freiheitsrechten vorgenommen. Viertens werden durch die *Programmnormen* sowohl die Freiheitsrechte eingeschränkt als auch ein praktisch unbeschränkter Spielraum des Staates geschaffen. Mit anderen Worten kommt der Verfassungsentwurf einer *immateriellen Kompetenzdelegation* an den «Staat» gleich. Durch diese *Offenheit der Verfassung* wird eine zwar nur potentielle, aber sehr weitgehende Gefährdung der Freiheitsrechte geschaffen.

Diese Gefährdung wird von der Expertenkommission zumindest bewusst in Kauf genommen, um eine «angemessene Beschleunigung des Rechtsetzungsprozesses» zu erwirken. Selbst im Verfassungsentwurf ausgebaute Institutionen, die an und für sich dem Schutz der Bürger dienen sollten, wie z. B. die *Verfassungsgerichtsbarkeit*, werden durch diese Offenheit weitgehend illusorisch. (In diesem Rahmen bedeutet die Erweiterung der

Verfassungsgerichtsbarkeit nichts anderes als die Schaffung einer zusätzlichen politischen Institution.) Offenheit der Verfassung bedeutet also, dass sich die auf Grund des Verfassungsentwurfs zu erwartende Gesetzgebung *materiell* nicht von der heutigen Dringlichkeitsgesetzgebung zu unterscheiden braucht. Dies steht in krassem Gegensatz zu den Beteuerungen der Kommission, dass durch die Offenheit das «undemokratische Verfahren» der «extrakonstitutionellen» dringlichen Bundesbeschlüsse ausgeschaltet werde. Es ist klar, dass eine Verfassung, die praktisch einer Generalkompetenz gleichkommt, *formell* kein Dringlichkeitsrecht mehr benötigt. Dieser so geschaffene *diskretionäre Spielraum* der politischen Entscheidungsinstanzen kann auf zwei Arten beurteilt werden. Einerseits, wie Bundesrat Dr. Kurt Furgler meint: «Das Problem der „offenen Verfassung“ ist in diesem Zusammenhang auch eine Frage des Vertrauens, des Vertrauens in Bundesversammlung und Bundesrat.»²⁴⁷ Oder andererseits, wie das hier unterstellte ökonomische Modell impliziert: «dass politische Institutionen zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden, seien sie dazu vorgesehen oder nicht»²⁴⁸. Für die zweite Auffassung spricht, dass die ganze Tradition der Verfassungsgesetzgebung in freiheitlichen Staaten die Verfassung als *Beschränkung der Staatsmacht* betrachtet.

Im vierten Kapitel wurden – wiederum ausgehend vom ökonomischen Modell des Menschen und mit Hilfe des Pareto-Prinzips – Forderungen an eine *optimale Ausgestaltung der Eigentums- und Wirtschaftsordnung hergeleitet*. Dabei wurde klar, dass der Art der Definition der Eigentums- und Wirtschaftsordnung in diesem Rahmen zentrale Bedeutung zukommt. Auf dieser Basis kann kein Unterschied zwischen diesen und anderen Freiheitsrechten abgeleitet werden. Im Verfassungsentwurf werden die beiden Freiheitsrechte – im Gegensatz zu allen anderen – auf Verfassungsstufe nicht geschützt (abgesehen vom «Kerngehalt»). Die Kommission begründet dieses Vorgehen mit einer auf unklaren Werturteilen basierenden Behauptung, dass «die Grundrechte aus dem Bereich der Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung stärker in die Dynamik des sozialen Wandels hineingestellt» seien und «somit eines weniger harten Kerngehaltes» bedürfen²⁴⁹. Anstelle klarer Definitionen dieser Freiheitsrechte schlägt die Kommission eine unklar abgegrenzte Eigentums- und Wirtschaftspolitik vor. Die Formulierungen des Verfassungsentwurfs auf dem Gebiet der *Eigentumspolitik* lassen erkennen, dass die Expertenkommission die Lösung aktueller Probleme (Umweltschutz, Energie etc.) in einer Aufweichung des Eigentumsschutzes sieht. Sie

²⁴⁷ ZSR 97 I, 1978, S. 236f.

²⁴⁸ Vgl. dazu oben, S. 26.

²⁴⁹ Ber., S. 30.

kommt damit der Vorstellung Rousseaus nahe, dass der Ursprung allen gesellschaftlichen Übels im Eigentum begründet ist²⁵⁰. Diese Ansicht widerspricht sowohl der hier zur Anwendung gelangten ökonomischen Theorie als auch jeglicher empirischen Evidenz. Auf *wirtschaftspolitischem Gebiet* huldigt die Expertenkommission der Vorstellung, dass der Staat nur genügend Instrumente brauche, um die Wirtschaft zu steuern und alle Probleme zu lösen. Dabei berücksichtigt die Kommission nicht nur nicht die komparativen Vorteile von marktwirtschaftlicher und staatlicher Allokation, sondern schlägt überdies dort, wo der Staat einen komparativen Vorteil hätte, zum Teil weitgehend untaugliche Instrumente vor. Dem von verschiedener Seite geäußerten Wunsch nach einer Erneuerung der Wirtschaftsverfassung²⁵¹ ist die Expertenkommission mit diesem Vorschlag sicherlich nicht nachgekommen.

Das fünfte Kapitel hat gezeigt, dass eine Abkehr von einer bestimmten *föderalistischen Ordnung* nur auf der Basis *empirischer Untersuchungen* vorgenommen werden sollte. Obwohl die Kommission keine solchen empirischen Untersuchungen zitiert, schlägt sie doch unter dem Vorwand der Entwirrung verschachtelter Kompetenzen von Bund und Kantonen eine weitgehende Abkehr von der geltenden Ordnung vor. Durch den Verfassungsentwurf wird nicht nur die Art und Weise (das «Wie») einer kantonalen Aufgabenerfüllung begrenzt, sondern auch der Grundsatzentscheid über die Durchführung einer kantonalen Aufgabe (das «Ob») praktisch vorweggenommen. Mit genau diesem Vorgehen wird das zunichte gemacht, was von vielen Leuten als wesentlicher Bestimmungsgrund der *Effizienz des schweizerischen Staatswesens* betrachtet wird: dass die Möglichkeit zu Einschränkungen der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit vornehmlich auf kleinere Verbände begrenzt ist, und dass so die Präferenzen der direkt betroffenen Bürger relativ gut berücksichtigt werden können.

In dieser Arbeit wurden verschiedene Aspekte von Bundesverfassung und Verfassungsentwurf analysiert und die entsprechenden Implikationen hinsichtlich des Verhaltens der Staatsbürger hergeleitet. Im weiteren wurde versucht, Ansätze zu einer Neuformulierung der Verfassung zu erarbeiten, um so immer dringender werdende Probleme (Umweltschutz, Energieversorgung, Sicherheit der Arbeitsplätze etc.) einer optimalen Lösung näherzubringen. Dass die Expertenkommission die Antworten auf die am Anfang des Berichtes erwähnten Problemkreise²⁵² in – wie die vorliegende Untersuchung zeigt – zum Teil weitgehend etatistischen, dirigistischen und zentralistischen Lösungen zu finden glaubt, kann ihr

²⁵⁰ Vgl. oben S. 22f.

²⁵¹ Vgl. dazu z. B. *Huber*, Hans, «Abenteuer...» a.a.O.

²⁵² Ber., S. 8; vgl. dazu auch oben, S. 14f.

insofern nicht angelastet werden, als es sich dabei teilweise um den Ausdruck einer politischen Haltung, einer Weltanschauung handelt. Insofern, als die Kommission über weite Strecken auf eine Analyse der aufgeworfenen Probleme verzichtet und sich mit dem blossen Glauben an die dargestellte Lösung begnügt, kann ihr ein Vorwurf jedoch nicht erspart bleiben.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

(Vom 29. Mai 1874)

Stand 1. April 1979

**Bern · Schweizerische Bundeskanzlei
1979**

Bundesverfassung

der

Schweizerischen Eidgenossenschaft

(Vom 29. Mai 1874)

Im Namen Gottes des Allmächtigen !

Die Schweizerische Eidgenossenschaft,

in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen:

Erster Abschnitt

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1⁹¹

Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura, bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Art. 2

Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.

Art. 3

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

Art. 4

Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.

Art. 5

Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität innert den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.

Bundesverfassung

Art. 6

¹ Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen.

² Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:

- a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
- b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern;
- c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.

Art. 7

¹ Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt.

² Dagegen steht ihnen das Recht zu, Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Verkommnisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen.

Art. 8

Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen.

Art. 9

Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugnis, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten.

Art. 10

¹ Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern findet durch Vermittlung des Bundesrates statt.

² Über die im Artikel 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten.

Art. 11

Es dürfen keine Militärkapitulationen abgeschlossen werden.

Art. 12 ^{35*})

¹ Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Zivil- oder Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien sowie die Mitglieder kantonaler Regierungen und gesetzgebender Behörden dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen. Handeln sie dem Verbote zuwider, so hat dies das Ausscheiden aus ihrer Stellung zur Folge.

² Wer solche Pensionen, Titel oder Orden besitzt, ist als Mitglied einer Bundesbehörde, als eidgenössischer Zivil- oder Militärbeamter, als eidgenössischer Repräsentant oder Kommissar, oder als Mitglied einer kantonalen Regierung oder gesetzgebenden Behörde nur wählbar, wenn er vor Amtsantritt auf den Genuß der Pension oder das Tragen des Titels ausdrücklich verzichtet oder den Orden zurückgegeben hat.

³ Im schweizerischen Heere dürfen weder Orden getragen noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden.

⁴ Das Annehmen solcher Auszeichnungen ist allen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten untersagt.

Art. 13

¹ Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten.

² Ohne Bewilligung der Bundesbehörde darf kein Kanton oder in geteilten Kantonen kein Landesteil mehr als 300 Mann stehende Truppen halten, die Landjägerkorps nicht inbegriffen.

Art. 14

Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorkommen, sich jeder Selbsthilfe sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen.

Art. 15

Wenn einem Kanton vom Ausland plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen, unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde und unvorgreiflich den spätern Verfügungen dieser letzteren. Die gemahnten Kantone sind zum Zuzuge verpflichtet. Die Kosten trägt die Eidgenossenschaft.

Art. 16

¹ Bei gestörter Ordnung im Innern oder wenn von einem andern Kanton Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrate sogleich Kenntnis zu geben, damit dieser innert den Schranken seiner Kompetenz (Art. 102 Ziff. 3, 10 und 11) die erforderlichen Maßregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrat, andere Kantone

*) Übergangsbestimmungen zu Artikel 12:

Wer vor dem Inkrafttreten des abgeänderten Artikels 12 erlaubterweise einen Orden oder einen Titel erhalten hatte, darf als Mitglied der Bundesbehörden, eidgenössischer Zivil- oder Militärbeamter, eidgenössischer Repräsentant oder Kommissar, Mitglied einer kantonalen Regierung oder der gesetzgebenden Behörde eines Kantons gewählt werden, wenn er sich verpflichtet, für seine Amtsdauer auf das Tragen der Titel oder Orden zu verzichten. Die Zuwiderhandlung gegen diese Verpflichtung zieht den Verlust des Amtes nach sich.

zur Hilfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hilfeleistung verpflichtet.

² Wenn die Kantonsregierung außerstande ist, Hilfe anzusprechen, so kann, und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet wird, so soll die kompetente Bundesbehörde von sich aus einschreiten.

³ In Fällen eidgenössischer Intervention sorgen die Bundesbehörden für Beachtung der Vorschriften von Artikel 5.

⁴ Die Kosten trägt der mahnende oder die eidgenössische Intervention veranlassende Kanton, wenn nicht die Bundesversammlung wegen besonderer Umstände etwas anderes beschließt.

Art. 17

In den durch die Artikel 15 und 16 bezeichneten Fällen ist jeder Kanton verpflichtet, den Truppen freien Durchzug zu gestatten. Diese sind sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen.

Art. 18 ⁵⁶

¹ Jeder Schweizer ist wehrpflichtig.

² Wehrmänner, welche infolge des eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernden Schaden an ihrer Gesundheit erleiden, haben für sich oder ihre Familien im Falle des Bedürfnisses Anspruch auf Unterstützung des Bundes.

³ Die Wehrmänner sollen ihre erste Ausrüstung, Bekleidung und Bewaffnung unentgeltlich erhalten. Die Waffe bleibt unter den durch die Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen in den Händen des Wehrmannes.

⁴ Der Militärflichtersatz wird nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben.

Art. 19

¹ Das Bundesheer besteht:

- a. aus den Truppenkörpern der Kantone;
- b. aus allen Schweizern, welche zwar nicht zu diesen Truppenkörpern gehören, aber nichtsdestoweniger militärpflichtig sind.

² Die Verfügung über das Bundesheer mit Inbegriff des gesetzlich dazu gehörigen Kriegsmaterials steht der Eidgenossenschaft zu.

³ In Zeiten der Gefahr hat der Bund das ausschließliche und unmittelbare Verfügungsrecht auch über die nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft und alle übrigen Streitmittel der Kantone.

⁴ Die Kantone verfügen über die Wehrkraft ihres Gebietes, soweit sie nicht durch verfassungsmäßige oder gesetzliche Anordnungen des Bundes beschränkt sind.

Art. 20

¹ Die Gesetzgebung über das Heereswesen ist Sache des Bundes. Die Ausführung der bezüglichen Gesetze in den Kantonen geschieht innerhalb der durch die Bundesgesetzgebung festzusetzenden Grenzen und unter Aufsicht des Bundes durch die kantonalen Behörden.

² Der gesamte Militärunterricht und ebenso die Bewaffnung ist Sache des Bundes.

³ Die Beschaffung der Bekleidung und Ausrüstung und die Sorge für deren Unterhalt ist Sache der Kantone; die daherigen Kosten werden jedoch den Kantonen vom Bunde nach einer von ihm aufzustellenden Norm vergütet.

Art. 21

¹ Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die Truppenkörper aus der Mannschaft desselben Kantons gebildet werden.

² Die Zusammensetzung dieser Truppenkörper, die Fürsorge für die Erhaltung ihres Bestandes und die Ernennung und Beförderung ihrer Offiziere ist, unter Beachtung der durch den Bund aufzustellenden allgemeinen Vorschriften, Sache der Kantone.

Art. 22

¹ Der Bund hat das Recht, die in den Kantonen vorhandenen Waffenplätze und die zu militärischen Zwecken bestimmten Gebäude samt Zugehören gegen billige Entschädigung zur Benutzung oder als Eigentum zu übernehmen.

² Die Normen für die daherige Entschädigung werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt.

Art. 22bis⁶⁰

¹ Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen ist Bundessache.

² Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes zu übertragen.

³ Das Gesetz bestimmt die Beiträge des Bundes an die Kosten des Zivilschutzes.

⁴ Der Bund ist befugt, die Schutzdienstpflicht für Männer durch Bundesgesetz einzuführen.

⁵ Frauen können die Schutzdienstpflicht freiwillig übernehmen; das Nähere bestimmt das Gesetz.

⁶ Entschädigung, Versicherung und Erwerbersatz der Schutzdienst Leistenden werden durch Gesetz geregelt.

⁷ Das Gesetz ordnet den Einsatz von Organisationen des Zivilschutzes zur Nothilfe.

Art. 22ter⁷⁰

¹ Das Eigentum ist gewährleistet.

² Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

³ Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22quater⁷⁰

¹ Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Art. 23

¹ Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Teiles derselben auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

² Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die nähern Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

³ Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.

Art. 23bis ³³

¹ Der Bund unterhält die zur Sicherung der Versorgung des Landes nötigen Vorräte von Brotgetreide. Er kann die Müller verpflichten, Brotgetreide zu lagern und seine Vorräte zu übernehmen, um deren Auswechslung zu erleichtern.

² Der Bund fördert den Anbau von Brotgetreide im Inland, begünstigt die Züchtung und Beschaffung hochwertigen inländischen Saatgutes und unterstützt die Selbstversorgung unter besonderer Berücksichtigung der Gebirgsgegenden. Er übernimmt gutes, mahlfähiges Inlandgetreide zu einem Preise, der den Getreidebau ermöglicht. Die Müller können verpflichtet werden, dieses Getreide auf Grundlage des Marktpreises zu übernehmen.

³ Der Bund sorgt für die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes, desgleichen wahrt er die Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten. Er beaufsichtigt im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben den Verkehr mit Brotgetreide, Backmehl und Brot sowie deren Preise. Der Bund trifft die nötigen Maßnahmen zur Regelung der Einfuhr des Backmehls; er kann sich das ausschließliche Recht vorbehalten, das Backmehl einzuführen. Der Bund gewährt nötigenfalls den Müllern Erleichterungen auf den Transportkosten im Innern des Landes. Er trifft zugunsten der Gebirgsgegenden Maßnahmen, die geeignet sind, einen Ausgleich der Mehlpreise herbeizuführen.

⁴ Die statistische Gebühr im Warenverkehr mit dem Auslande ist zu erhöhen. Der Ertrag dieser Gebühr wird zur Deckung der aus der Getreideversorgung des Landes erwachsenden Ausgaben beitragen.

Art. 24 ⁸

¹ Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei.

² Er wird die Korrektio n und Verbauung der Wildwasser sowie die Auf forstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nötigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen.

Art. 24bis ⁸⁴

¹ Zur haushälterischen Nutzung und zum Schutz der Wasservorkommen sowie zur Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers stellt der Bund in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft auf dem Wege der Gesetzgebung im Gesamtinteresse liegende Grundsätze auf über:

- a. die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, insbesondere für die Versorgung mit Trinkwasser, sowie die Anreicherung von Grundwasser;

- b. die Benutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke;
- c. die Regulierung von Wasserständen und Abflüssen ober- und unterirdischer Gewässer, Wasserableitungen ausserhalb des natürlichen Abflusses, Bewässerungen und Entwässerungen sowie weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

² Zum gleichen Zweck erlässt der Bund Bestimmungen über:

- a. den Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung und die Sicherung angemessener Restwassermengen;
- b. die Wasserbaupolizei, inbegriffen Gewässerkorrekturen und Sicherheit der Stauanlagen;
- c. Eingriffe zur Beeinflussung der Niederschläge;
- d. Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen;
- e. das Recht des Bundes, für seine Verkehrsbetriebe die Benutzung von Wasservorkommen gegen Entrichtung der Abgaben und gegen angemessenen Ersatz der Nachteile zu beanspruchen.

³ Die Verfügung über die Wasservorkommen und die Erhebung von Abgaben für die Wasserbenutzung stehen unter Vorbehalt privater Rechte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Die Kantone setzen die Abgaben in den Schranken der Bundesgesetzgebung fest.

⁴ Betrifft die Erteilung oder Ausübung von Rechten an Wasservorkommen das internationale Verhältnis, so entscheidet unter Beizug der beteiligten Kantone der Bund. Das gleiche gilt im interkantonalen Verhältnis, wenn sich die beteiligten Kantone nicht einigen können. Im internationalen Verhältnis bestimmt der Bund die Abgaben nach Anhören der beteiligten Kantone.

⁵ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

⁶ Bei der Ausübung seiner Kompetenzen beachtet der Bund die Bedürfnisse und wahrt die Entwicklungsmöglichkeiten der Wasserherkunftsgebiete und der betreffenden Kantone.

Art. 24^{ter} 21

Die Gesetzgebung über die Schifffahrt ist Bundessache.

Art. 24^{quater} 84

¹ Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

² Energie aus Wasserkraft darf nur mit Bewilligung des Bundes ins Ausland abgegeben werden.

Art. 24^{quinquies} 54

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache.

² Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlen.

Art. 24^{sexies} 63

¹ Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.

² Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

³ Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenk-

Bundesverfassung

mäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern.

⁴ Er ist befugt, Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

Art. 24^{septies} 73

¹ Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.

² Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Art. 25

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd, namentlich zur Erhaltung des Hochwildes, sowie zum Schutze der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel zu treffen.

Art. 25^{bis} 80

¹ Die Gesetzgebung über den Tierschutz ist Sache des Bundes.

² Die Bundesgesetzgebung stellt insbesondere Vorschriften auf über:

- a. das Halten und die Pflege von Tieren;
- b. die Verwendung von und den Handel mit Tieren;
- c. die Tiertransporte;
- d. die Eingriffe und Versuche am lebenden Tier;
- e. das Schlachten und anderweitige Töten von Tieren;
- f. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

³ Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. *)

Art. 26

Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundes-sache.

Art. 26^{bis} 62

Die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe ist Bundessache.

Art. 27

¹ Der Bund ist befugt, außer der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

² Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschließ-lich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

³ Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

⁴ Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen.**)

*) Vgl. Artikel 12 der Übergangsbestimmungen.

**) Vgl. Artikel 4 der Übergangsbestimmungen.

Bundesverfassung

Art. 27bis¹¹

¹ Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.

² Das Nähere bestimmt das Gesetz.

³ Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Artikels 27.

Art. 27ter⁵⁷

¹ Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse,

a. die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern,

b. die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln; der Bund kann hiebei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbebefreiheit abweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen.

² Die Kantone sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören, ebenso die zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbände.

³ Erläßt der Bund gesetzliche Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung, so sind die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und für die Ordnung des Verfahrens zuständig.

⁴ Im übrigen fallen die Gesetzgebung über das Filmwesen und deren Vollzug in die Zuständigkeit der Kantone.

Art. 27quater⁶⁶

¹ Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen.

² Er kann ferner, in Ergänzung kantonaler Regelungen, selber Maßnahmen ergreifen oder unterstützen, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken.

³ Die kantonale Schulhoheit ist in allen Fällen zu wahren.

⁴ Die Ausführungsbestimmungen sind in der Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu erlassen. Die Kantone sind vorgängig anzuhören.

Art. 27quinquies⁷¹

¹ Der Bund ist befugt, Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend zu erlassen. Er kann durch Gesetz den Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Der Vollzug der Bundesvorschriften in den Schulen ist Sache der Kantone.

² Der Bund fördert Turnen und Sport der Erwachsenen.

³ Der Bund unterhält eine Turn- und Sportschule.

⁴ Die Kantone und die zuständigen Organisationen sind vor dem Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören.

Art. 27sexies⁷⁸

¹ Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung. Seine Leistungen können insbesondere an die Bedingungen geknüpft werden, daß die Koordination sichergestellt ist.

Bundesverfassung

² Er ist befugt, Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen.

Art. 28

Das Zollwesen ist Sache des Bundes. Derselbe hat das Recht, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben.

Art. 29

¹ Bei Erhebung der Zölle sollen folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Eingangsgebühren:

- a. die für die inländische Industrie und Landwirtschaft erforderlichen Stoffe sind im Zolltarife möglichst gering zu taxieren;
- b. ebenso die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände;
- c. die Gegenstände des Luxus unterliegen den höchsten Taxen.

Diese Grundsätze sind, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch bei Abschliessung von Handelsverträgen mit dem Auslande zu befolgen.

2. Die Ausgangsgebühren sind möglichst mäßig festzusetzen.

3. Durch die Zollgesetzgebung sind zur Sicherung des Grenz- und Marktverkehrs geeignete Bestimmungen zu treffen.

² Dem Bunde bleibt immerhin das Recht vorbehalten, unter ausserordentlichen Umständen, in Abweichung von vorstehenden Bestimmungen, vorübergehend besondere Maßnahmen zu treffen.*)

Art. 30^{30, 58}

Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

Art. 31^{2, 13, 16, 34, 44}

¹ Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.

² Kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben und deren Besteuerung bleiben vorbehalten; sie dürfen jedoch, soweit die Bundesverfassung nichts anderes vorsieht, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Vorbehalten bleiben auch die kantonalen Realrechte.

Art. 31^{bis}⁴⁴

¹ Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen.

² Unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft kann der Bund Vorschriften erlassen über die Ausübung von Handel

*) Abweichend vom französischen und italienischen Text sind im deutschen Text des Erwahrungsbeschlusses vom 29. Mai 1874 die Ziffer 3 und der letzte Absatz in einen einzigen Absatz zusammengefasst. Die Verschmelzung der beiden Sätze des deutschen Textes ist auf einen Fehler in der typographischen Anordnung zurückzuführen, der in den Beschlüssen der eidgenössischen Räte vom 31. Januar 1874 (Protokoll über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte betreffend Revision der BV, 1873/74, Anhang S. 304) richtiggestellt, dagegen im Erwahrungsbeschluss nicht mehr beachtet wurde. Die richtige Anordnung enthält übrigens schon der entsprechende Artikel 25 der BV von 1848.

und Gewerben und Maßnahmen treffen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe. Er ist dabei, unter Vorbehalt von Absatz 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden.

³ Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:

- a. zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen;
- b. zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes;
- c. zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile;
- d. gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen;
- e. über vorsorgliche Maßnahmen für Kriegszeiten.

⁴ Bestimmungen gemäß Buchstaben a und b sind nur zu erlassen, wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige oder Berufe diejenigen Selbsthilfemaßnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können.

⁵ Der Bund gewährleistet bei der Gesetzgebung auf Grund von Absatz 3 Buchstaben a und b die Entwicklung der auf gegenseitiger Hilfe beruhenden Organisationen der Wirtschaft.

Art. 31^{ter} 44

¹ Die Kantone sind befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Führung von Betrieben des Gastwirtschaftsgewerbes von der persönlichen Befähigung und die Zahl gleichartiger Betriebe vom Bedürfnis abhängig zu machen, sofern dieses Gewerbe durch übermäßige Konkurrenz in seiner Existenz bedroht ist. Dabei ist der Bedeutung der verschiedenen Arten von Wirtschaften für das Gemeinwohl angemessen Rechnung zu tragen.

² Außerdem kann der Bund die Kantone im Rahmen seiner eigenen Gesetzgebungsbefugnisse ermächtigen, Vorschriften zu erlassen auf Gebieten, die keiner allgemeinen Regelung durch den Bund bedürfen und für welche die Kantone nicht kraft eigenen Rechts zuständig sind.

Art. 31^{quater} 44

¹ Der Bund ist befugt, über das Bankwesen Bestimmungen aufzustellen.

² Diese Bestimmungen haben der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen.

Art. 31^{quinquies} 44, 90

¹ Der Bund trifft Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.

² Bei Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft kann der Bund nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Er kann die Unternehmungen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten. Nach

deren Freigabe entscheiden die Unternehmungen frei über den Einsatz innerhalb der gesetzlichen Verwendungszwecke.

³ Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage. Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren. Die abgeschöpften Mittel sind so lange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Direkte Abgaben werden hierauf individuell zurückerstattet, indirekte zur Gewährung von Rabatten oder zur Arbeitsbeschaffung verwendet.

⁴ Der Bund nimmt auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht.

⁵ Der Bund führt die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

Art. 32⁴⁴

¹ Die in Artikel 31bis, 31ter Absatz 2, 31quater und 31quinquies genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Artikel 89 Absatz 3 vorbehalten. *)

² Die Kantone sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen.

³ Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.

Art. 32bis^{2, 34, 77}

¹ Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen.

² Die Gesetzgebung ist so zu gestalten, daß sie den Verbrauch von Trinkbranntwein und dementsprechend dessen Einfuhr und Herstellung vermindert. Sie fördert den Tafelobstbau und die Verwendung der inländischen Brennereirohstoffe als Nahrungs- oder Futtermittel. Der Bund wird die Zahl der Brennapparate vermindern, indem er solche auf dem Wege der freiwilligen Übereinkunft erwirbt.

³ Die gewerbsmäßige Herstellung gebrannter Wasser wird durch Konzession genossenschaftlichen und andern privatwirtschaftlichen Unternehmungen übertragen. Die erteilten Konzessionen sollen die Verwertung der Abfälle des Obst-, Wein- und Zuckerrübenbaues und der Überschüsse des Obst- und Kartoffelbaues ermöglichen, soweit diese Rohstoffe nicht anders zweckmäßig verwendet werden können.

⁴ Das nicht gewerbsmäßige Herstellen oder Herstellenlassen von Trinkbranntwein aus Obst und Obstabfällen, Obstwein, Most, Wein, Traubentretern, Weinhefe, Enzianwurzeln und ähnlichen Stoffen ist in den schon vorhandenen Hausbrennereien oder in fahrbaren Brennereien gestattet, wenn diese Stoffe

*) Artikel 89 Absatz 3 ist aufgehoben und durch Artikel 89bis ersetzt worden.

ausschließlich inländisches Eigen- und Wildgewächs sind. Dieser Branntwein ist steuerfrei, soweit er im Haushalt und Landwirtschaftsbetrieb des Produzenten erforderlich ist. Die nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren, vom Zeitpunkt der Annahme dieses Artikels an, noch bestehenden Hausbrennereien bedürfen zum Weiterbetrieb einer Konzession, welche ihnen unter den im Gesetz aufzustellenden Bedingungen gebührenfrei zu erteilen ist.

⁵ Die fiskalische Belastung der Spezialitäten aus Steinobst, Wein, Traubentrestern, Weinhefe, Enzianwurzeln und ähnlichen Stoffen erfolgt in Form der Besteuerung. Dabei soll ein angemessenes Entgelt für die Rohstoffe inländischer Herkunft gewahrt bleiben.

⁶ Mit Ausnahme des steuerfreien Eigenbedarfes und der Spezialitäten ist der im Inlande hergestellte Branntwein dem Bunde abzuliefern, der ihn zu angemessenen Preisen übernimmt.

⁷ Keiner Besteuerung unterliegen die Erzeugnisse, welche ausgeführt oder durchgeführt werden oder denaturiert sind.

⁸ Die Einnahmen aus der Besteuerung des Ausschanks und des Kleinhandels innerhalb des Kantonsgebietes verbleiben den Kantonen. Die Patente für den interkantonalen und internationalen Kleinhandel werden vom Bunde ausgestellt; die Einnahmen werden auf die Kantone im Verhältnis der Wohnbevölkerung verteilt.

⁹ Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu verteilen ist; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die andere Hälfte der Reineinnahmen ist gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 2 Buchstabe *b* zu verwenden.

Art. 32^{ter} 13

¹ Fabrikation, Einfuhr, Transport, Verkauf und Aufbewahrung zum Zwecke des Verkaufs des unter dem Namen Absinth bekannten Likörs sind im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft verboten. Dieses Verbot bezieht sich auch auf alle Getränke, die unter irgendwelcher Bezeichnung eine Nachahmung dieses Likörs darstellen. Vorbehalten bleiben der Durchgangstransport und die Verwendung zu pharmazeutischen Zwecken.

² Das Verbot tritt zwei Jahre nach seiner Annahme in Kraft. Die Bundesgesetzgebung wird die infolge des Verbotes notwendig werdenden Bestimmungen treffen.

³ Der Bund hat das Recht, dasselbe Verbot auf dem Wege der Gesetzgebung in bezug auf alle andern absinthhaltigen Getränke zu erlassen, welche eine öffentliche Gefahr bilden.

Art. 32^{quater} 34, 44

¹ Die Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen. Als Kleinhandel mit nicht gebrannten geistigen Getränken gilt der Handel mit Mengen von weniger als zwei Litern.

² Der Handel mit nicht gebrannten, geistigen Getränken in Mengen von zwei bis zehn Litern kann innerhalb der Grenzen von Artikel 31 Absatz 2 von den Kantonen auf dem Wege der Gesetzgebung von einer Bewilligung und der Entrichtung einer mäßigen Gebühr abhängig gemacht und der behördlichen Aufsicht unterstellt werden.

³ Der Verkauf nicht gebrannter, geistiger Getränke darf von den Kantonen, abgesehen von den Patentgebühren, mit keinen besondern Steuern belastet werden.

⁴ Juristische Personen dürfen von den Kantonen nicht ungünstiger behandelt werden als natürliche. Die Produzenten von Wein, Obstwein und Most können ihr Eigengewächs in Mengen von zwei und mehr Litern ohne Bewilligung und ohne Gebühr verkaufen.

⁵ Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften für die Ausübung des Handels mit nicht gebrannten, geistigen Getränken in Mengen von zwei und mehr Litern aufzustellen. Diese Vorschriften dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen.

⁶ Das Hausieren mit geistigen Getränken sowie ihr Verkauf im Umherziehen sind untersagt.

Art. 33

¹ Den Kantonen bleibt es anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweise der Befähigung abhängig zu machen.

² Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, daß derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können.*)

Art. 34

¹ Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Ebenso ist er berechtigt, Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen.

² Der Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen und von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens unterliegt der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes.

Art. 34bis ⁴

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.

² Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Art. 34ter 14, 44, 85

¹ Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

a. über den Schutz der Arbeitnehmer;

*) Vgl. Artikel 5 der Übergangsbestimmungen.

- b. über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten;
- c. über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und von andern gemeinsamen Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens;
- d. über den angemessenen Ersatz des Lohn- und Verdienstaufalles infolge Militärdienstes;
- e. über die Arbeitsvermittlung;
- f. ...
- g. über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung gemäß Buchstabe c ist nur für Sachgebiete, welche das Arbeitsverhältnis betreffen, und nur dann zulässig, wenn die Regelung begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung trägt und die Rechtsgleichheit sowie die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigt.

³ ...

⁴ Die Vorschriften von Artikel 32 finden entsprechende Anwendung.

Art. 34^{quater} 29, 77

¹ Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf einer eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

² Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Höchstreute darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch die Beiträge der Versicherten; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32^{bis} Absatz 9 zu decken ist;
- c. wenn das Ausführungsgesetz dies vorsieht, durch einen Beitrag der Kantone, der den Beitrag des Bundes entsprechend vermindert.

³ Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen:

- a. Er verpflichtet die Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung der Betriebe, Verwaltungen und Verbände oder einer ähnlichen

Einrichtung zu versichern und mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen.

- b. Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.
- c. Er sorgt dafür, dass jeder Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern; er kann eine eidgenössische Kasse errichten.
- d. Er sorgt dafür, daß Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer sich bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Die Versicherung kann für bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklärt werden.*

⁴ Der Bund sorgt dafür, dass sich sowohl die eidgenössische Versicherung als auch die berufliche Vorsorge auf weite Sicht ihrem Zweck gemäss entwickeln können.

⁵ Die Kantone können verpflichtet werden, Einrichtungen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien sowie in bezug auf Beiträge und anwartschaftliche Ansprüche den Versicherten und ihren Arbeitgebern Steuererleichterungen zu gewähren.

⁶ Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik.

⁷ Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der eidgenössischen Versicherung heranziehen.

Art. 34quinquies 43, 75

¹ Der Bund berücksichtigt in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie.

² Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone und der Berufsverbände zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine zentrale Ausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

³ ...

⁴ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären, und es dürfen auch Personen, die nicht in den Genuß der Versicherungsleistungen kommen können, zu Beiträgen verpflichtet werden. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

*) s. Artikel 11 der Übergangsbestimmungen.

Bundesverfassung

⁵ Der Vollzug der auf Grund dieses Artikels ergehenden Gesetze erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; private und öffentliche Vereinigungen können beigezogen werden.

Art. 34^{sexies} ⁷⁵

¹ Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Die Bundesgesetzgebung wird bestimmen, an welche Bedingungen die Hilfe des Bundes zu knüpfen ist.

² Der Bund ist insbesondere befugt:

- a. die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern;
- b. Bestrebungen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens zugunsten von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten sowie Betagten, Invaliden und Pflegebedürftigen zu unterstützen;
- c. die Wohnungsmarkt- und Bauforschung sowie die Baurationalisierung zu fördern;
- d. die Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau sicherzustellen.

³ Der Bund ist befugt, die zur Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie für die Baurationalisierung nötigen rechtlichen Vorschriften zu erlassen.

⁴ Soweit diese Massnahmen ihrer Natur nach nicht ausschliesslich dem Bund zukommen, sind die Kantone beim Vollzug zur Mitwirkung herbeizuziehen.

⁵ Die Kantone und die interessierten Organisationen sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören.

Art. 34^{septies} ⁷⁶

¹ Der Bund ist befugt, zur Förderung gemeinsamer Regelungen und zur Verhinderung von Missbräuchen auf dem Gebiete des Miet- und Wohnungswesens Vorschriften aufzustellen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen und von sonstigen gemeinsamen Vorkehren von Vermieter- und Mieterverbänden oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen. Artikel 34^{ter} Absatz 2 der Bundesverfassung ist sinngemäss anwendbar.

² Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter. Die Massnahmen sind nur anwendbar in Gemeinden, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht.

Art. 34^{novies} ^{85 *}

¹ Der Bund regelt auf dem Wege der Gesetzgebung die Arbeitslosenversicherung. Er kann Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge aufstellen.

² Die Arbeitslosenversicherung ist für die Arbeitnehmer obligatorisch. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Der Bund sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende sich unter bestimmten Voraussetzungen versichern können.

³ Die Arbeitslosenversicherung gewährt angemessenen Erwerbersatz und fördert durch finanzielle Leistungen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.

*) Gegenwärtig gibt es keinen Art. 34^{octies}.

⁴ Die Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge. Das Gesetz begrenzt die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens sowie des Beitragssatzes. Der Bund und die Kantone erbringen bei ausserordentlichen Verhältnissen finanzielle Leistungen.

⁵ Die Kantone und die Organisationen der Wirtschaft wirken beim Erlass und Vollzug der Vorschriften mit.

Art. 35^{24, 32, 59}

¹ Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind verboten.

² Die Kantonsregierungen können unter den vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in den Kursälen üblich gewesenen Unterhaltungsspiele gestatten, sofern ein solcher Betrieb nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung oder Förderung des Fremdenverkehrs als notwendig erscheint und durch eine Kursaalunternehmung geschieht, welche diesem Zwecke dient. Die Kantone können auch Spiele dieser Art verbieten.

³ Über die vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen wird der Bundesrat eine Verordnung erlassen. Der Einsatz darf fünf Franken nicht übersteigen.

⁴ Jede kantonale Bewilligung unterliegt der bundesrätlichen Genehmigung.

⁵ Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist dem Bunde abzuliefern, der diesen Anteil ohne Anrechnung auf seine eigenen Leistungen den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwenden soll.

⁶ Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

Art. 36

¹ Das Post- und Telegrafwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.

² Der Ertrag der Post- und Telegrafverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.

³ Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

⁴ Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegrafengeheimnisses ist gewährleistet.

Art. 36bis⁵⁸

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen. Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen, wenn dieser darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

³ Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der Ver-

Bundesverfassung

wendung und Bewirtschaftung des Bodens ist durch geeignete Maßnahmen auf Kosten des Straßenbaues entgegenzuwirken.

⁴Die Erstellungskosten der Nationalstraßen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstraßen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind.

⁵Der Bund kann in besonderen Fällen nach den in Absatz 4 genannten Richtlinien Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstraßen leisten.

⁶Die Nationalstraßen stehen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone.

Art. 36^{ter} ⁵⁸

¹Der Bund verwendet nach Maßgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstraßen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstraßen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Straßen;
- d. für zusätzliche Beiträge an die Straßenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen;
- e. für jährliche Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstraßen. Hiebei entfallen auf

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

²Ergeben die Finanzierungspläne, daß die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstraßen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluß, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

Art. 37 ⁵⁸

¹Der Bund übt die Oberaufsicht über die Straßen und Brücken aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.

²Für den Verkehr auf Straßen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen.

Art. 37^{bis} ²⁷

¹Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.

²Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Der Bund kann indessen bestimmte,

Bundesverfassung

für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Straßen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären. Die Benützung der Straßen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten.

Art. 37ter ^{27bis}

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.

Art. 37quater ⁹²

¹ Der Bund stellt Grundsätze auf für Fuss- und Wanderwegnetze.

² Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen sind Sache der Kantone. Der Bund kann ihre Tätigkeiten unterstützen und koordinieren.

³ In Erfüllung seiner Aufgaben nimmt der Bund auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht und ersetzt Wege, die er aufheben muss.

⁴ Bund und Kantone arbeiten mit privaten Organisationen zusammen.

Art. 38

¹ Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregal begriffenen Rechte zu.

² Die Münzprägung geht einzig vom Bunde aus.

³ Er bestimmt den Münzfuß und erläßt allfällige Vorschriften über die Tarifierung fremder Münzsorten.

Art. 39 ^{6, 46}

¹ Das Recht zur Ausgabe von Banknoten und andern gleichartigen Geldzeichen steht ausschließlich dem Bunde zu.

² Der Bund kann das ausschließliche Recht zur Ausgabe von Banknoten durch eine unter gesonderter Verwaltung stehende Staatsbank ausüben oder, unter Vorbehalt des Rückkaufsrechts, einer zentralen Aktienbank übertragen, die unter seiner Mitwirkung und Aufsicht verwaltet wird.

³ Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen.

⁴ Der Reingewinn der Bank über eine angemessene Verzinsung beziehungsweise eine angemessene Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals und die nötigen Einlagen in den Reservefonds hinaus kommt wenigstens zu zwei Dritteln den Kantonen zu.

⁵ Die Bank und ihre Zweiganstalten dürfen in den Kantonen keiner Besteuerung unterzogen werden.

⁶ Der Bund kann die Einlöschungspflicht für Banknoten und andere gleichartige Geldzeichen nicht aufheben und die Rechtsverbindlichkeit für ihre Annahme nicht aussprechen, ausgenommen in Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse.

⁷ Die ausgegebenen Banknoten müssen durch Gold und kurzfristige Guthaben gedeckt sein.

⁸ Die Bundesgesetzgebung bestimmt das Nähere über die Ausführung dieses Artikels.

Art. 40

¹ Die Festsetzung von Maß und Gewicht ist Bundessache.

² Die Ausführung der bezüglichen Gesetze geschieht durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes.

Art. 41 ³⁰

¹ Fabrikation und Verkauf des Schießpulvers stehen ausschließlich dem Bunde zu.

² Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkte der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.

³ Die Einfuhr und Ausfuhr von Wehrmitteln im Sinne dieser Verfassungsbestimmung darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen. Der Bund ist berechtigt, auch die Durchfuhr von einer Bewilligung abhängig zu machen.

⁴ Der Bundesrat erläßt unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung in einer Verordnung die zum Vollzug der Absätze 2 und 3 nötigen Vorschriften. Er stellt insbesondere die nähern Bestimmungen über Erteilung, Dauer und Widerruf der Bewilligungen und über die Überwachung der Konzessionäre auf. Er bestimmt ferner, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen.

Art. 41^{bis} ^{19, 56, 77}

¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

- a. Stempelabgaben auf Wertpapieren, einschliesslich Coupons, Wechslen und wechselähnlichen Papieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs; diese Besteuerungsbefugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs. Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu;
- b. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und Versicherungsleistungen;
- c. Steuern auf dem rohen und verarbeiteten Tabak sowie auf andern Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden;
- d. Sondersteuern zu Lasten im Ausland wohnhafter Personen zur Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes.

² Was die Gesetzgebung als Gegenstand einer in Absatz 1 Buchstaben a–c angeführten Bundessteuer bezeichnet oder steuerfrei erklärt, ist der Belastung durch gleichgeartete Kantons- und Gemeindesteuern entzogen.

³ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 41^{ter} ^{29, 56, 65, 74, 81}

¹ Der Bund kann außer den ihm nach Artikel 41^{bis} zustehenden Steuern erheben:

- a. eine Warenumsatzsteuer;
- b. besondere Verbrauchssteuern auf dem Umsatz und der Einfuhr von Waren der in Absatz 4 genannten Art;
- c. eine direkte Bundessteuer.

Die Befugnis zur Erhebung der in den Buchstaben a und c genannten Steuern ist bis Ende 1982 befristet.

² Umsätze, die der Bund mit einer Steuer nach Absatz 1 Buchstabe a oder b belastet oder steuerfrei erklärt, dürfen von den Kantonen und Gemeinden keiner gleichgearteten Steuer unterstellt werden.

³ *) Die Warenumsatzsteuer nach Absatz 1 Buchstabe a kann erhoben werden auf dem Umsatz von Waren, auf der Wareneinfuhr und auf gewerbsmässigen Arbeiten an Fahrnis, Bauwerken und Grundstücken, unter Ausschluss der Bebauung des Bodens für die Urproduktion. Das Gesetz bezeichnet die Waren, welche von der Steuer ausgenommen sind. Die Steuer beträgt bei Detaillieferungen 5,6 Prozent und bei Engroslieferungen 8,4 Prozent des Entgelts.

⁴ Besondere Verbrauchssteuern nach Absatz 1 Buchstabe b können erhoben werden:

a. auf Erdöl und Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus anderen Ausgangsstoffen. Auf den Ertrag der Steuern auf Treibstoffen für motorische Zwecke findet Artikel 36^{ter} sinngemäß Anwendung;

b. auf Bier. Die Gesamtbelastung des Bieres durch die Biersteuer, die Zollzuschläge auf Braurohstoffen und Bier sowie durch die Warenumsatzsteuer bleibt, im Verhältnis zum Bierpreis, auf dem Stand vom 31. Dezember 1970.

⁵ Für die direkte Bundessteuer nach Absatz 1 Buchstabe c gilt:

a. die Steuer kann erhoben werden vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen. Die juristischen Personen sind, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Maßgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich möglichst gleichmässig zu belasten;

b. die Steuer wird für Rechnung des Bundes von den Kantonen erhoben. Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon ist wenigstens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden;

c. *) Bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Steuer beträgt höchstens

– 11,5 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken für Ledige und 12 200 Franken für Verheiratete,

– 9,8 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen,

– 0,825 Promille von Kapital und Reserven der juristischen Personen.

Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen.

⁶ Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 42⁵⁶

Zur Bestreitung der Bundesausgaben stehen zur Verfügung:

a. der Ertrag des Bundesvermögens;

b. der Reinertrag der Post-, Telegraf- und Telefonverwaltung (Art. 36) sowie der Pulververwaltung (Art. 41);

*) s. die Artikel 8 und 10 der Übergangsbestimmungen.

Bundesverfassung

- c. der Reinertrag des Militärpflichtersatzes (Art. 18 Abs. 4);
- d. der Ertrag der Zölle (Art. 30);
- e. der Bundesanteil am Reinertrag der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser (Art. 32^{bis}, 34^{quater} Abs. 7) sowie an den Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb der Spielbanken (Art. 35 Abs. 5);
- f. der Bundesanteil am Reinertrag der mit dem Notenmonopol ausgestatteten Bank (Art. 39 Abs. 4);
- g. der Ertrag der Bundessteuern (Art. 41^{bis} ff.);
- h. der Ertrag der Gebühren sowie die sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen.

Art. 42^{bis} 56

Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.

Art. 42^{ter} 56

Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Insbesondere ist bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen.

Art. 42^{quater} 56

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften zu erlassen gegen Abkommen mit Steuerpflichtigen über die Einräumung ungerichtfertiger steuerlicher Vergünstigungen.

Art. 42^{quinqies} 57

¹ Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

² Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht ihre Einhaltung. Sache der Kantone bleibt insbesondere die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge.

³ Bei der Grundsatzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie bei der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen. Den Kantonen ist eine angemessene Frist für die Anpassung ihres Steuerrechts einzuräumen.

⁴ Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.

Art. 43

¹ Jeder Kantonsbürger ist Schweizer Bürger.

² Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

³ Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

⁴ Der niedergelassene Schweizer Bürger genießt an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeinde-

bürger. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

⁵ In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

⁶ Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

Art. 44 ⁵¹

¹ Ein Schweizer Bürger darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.

² Die Bedingungen für die Erteilung und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts werden durch die Bundesgesetzgebung aufgestellt.

³ Sie kann bestimmen, daß das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz haben. Die Einbürgerung erfolgt in der früheren Heimatgemeinde der Mutter.

⁴ Die Bundesgesetzgebung stellt die Grundsätze für die Wiederaufnahme in das Bürgerrecht auf.

⁵ Die auf Grund dieser Bestimmungen eingebürgerten Personen haben die Rechte eines Gemeindegürgers, mit der Einschränkung, daß sie keinen Anteil an den Bürger- oder Korporationsgütern erhalten, soweit die kantonale Gesetzgebung es nicht anders ordnet. Der Bund übernimmt bei den Einbürgerungen, die bei der Geburt erfolgt sind, bis zum vollendeten 18. Altersjahr der Eingebürgerten wenigstens die Hälfte der den Kantonen und Gemeinden erwachsenden Unterstützungskosten. Einen gleichen Anteil übernimmt er bei Wiederaufnahme in das Bürgerrecht während der ersten zehn Jahre nach der Aufnahme.

⁶ Die Bundesgesetzgebung bestimmt, in welchen Fällen bei Einbürgerungen Heimatloser eine Beitragsleistung an die den Kantonen und den Gemeinden erwachsenden Kosten stattfindet.

Art. 45 ⁵²

Jeder Schweizer kann sich an jedem Orte des Landes niederlassen.

Art. 45bis ⁵⁸

¹ Der Bund ist befugt, die Beziehungen der Auslandschweizer unter sich und zur Heimat zu fördern sowie den Institutionen beizustehen, welche diesem Ziel dienen.

² Er kann in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen erlassen, namentlich über die Ausübung politischer Rechte, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung. Vor dem Erlaß dieser Bestimmungen sind die Kantone anzuhören.

Art. 46

¹ In Beziehung auf die zivilrechtlichen Verhältnisse stehen die Niedergelassenen in der Regel unter dem Rechte und der Gesetzgebung des Wohnsitzes.

² Die Bundesgesetzgebung wird über die Anwendung dieses Grundsatzes sowie gegen Doppelbesteuerung die erforderlichen Bestimmungen treffen.

Art. 47

Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die nähern Vorschriften aufstellen.

Art. 48⁸³

¹ Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.

² Der Bund kann den Rückgriff auf einen frühern Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.

Art. 49

¹ Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich.

² Niemand darf zur Teilnahme an einer Religionsgenossenschaft oder an einem religiösen Unterricht oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen, oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgendwelcher Art belegt werden.

³ Über die religiöse Erziehung der Kinder bis zum erfüllten 16. Altersjahr verfügt im Sinne vorstehender Grundsätze der Inhaber der väterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt.

⁴ Die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte darf durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden.

⁵ Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.

⁶ Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden. Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Art. 50

¹ Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.

² Den Kantonen sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Maßnahmen zu treffen.

³ Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Bildung oder Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen, können auf dem Wege der Beschwerdeführung der Entscheidung der zuständigen Bundesbehörden unterstellt werden.

⁴ Die Errichtung von Bistümern auf schweizerischem Gebiete unterliegt der Genehmigung des Bundes.

Art. 51⁷⁹

Art. 52⁷⁹

Art. 53

¹ Die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes ist Sache der bürgerlichen Behörden. Die Bundesgesetzgebung wird hierüber die nähern Bestimmungen treffen.

² Die Verfügung über die Begräbnisplätze steht den bürgerlichen Behörden zu. Sie haben dafür zu sorgen, daß jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann.

Art. 54

¹ Das Recht zur Ehe steht unter dem Schutze des Bundes.

² Dieses Recht darf weder aus kirchlichen oder ökonomischen Rücksichten noch wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen beschränkt werden.

³ Die in einem Kanton oder im Auslande nach der dort geltenden Gesetzgebung abgeschlossene Ehe soll im Gebiete der Eidgenossenschaft als Ehe anerkannt werden.

⁴ Durch den Abschluß der Ehe erwirbt die Frau das Heimatrecht des Mannes.

⁵ Durch die nachfolgende Ehe der Eltern werden vorehelich geborene Kinder derselben legitimiert.

⁶ Jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder andern ähnlichen Abgaben ist unzulässig.

Art. 55 *)

Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

Art. 56

Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Über den Mißbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen.

Art. 57

Das Petitionsrecht ist gewährleistet.

Art. 58

¹ Niemand darf seinem verfassungsmäßigen Richter entzogen und es dürfen daher keine Ausnahmegerichte eingeführt werden.

² Die geistliche Gerichtsbarkeit ist abgeschafft.

Art. 59

¹ Der aufrechtstehende Schuldner, welcher in der Schweiz einen festen Wohnsitz hat, muß für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnortes gesucht und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen außer dem Kanton, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden.

² Vorbehalten bleiben mit Bezug auf Ausländer die Bestimmungen bezüglichlicher Staatsverträge.

*) Die Absätze 2 und 3 dieses Artikels sind infolge Inkrafttretens des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 aufgehoben (vgl. Fussnote zu Artikel 64bis).

³ Der Schuldverhaft ist abgeschafft.

Art. 60

Sämtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizer Bürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten.

Art. 61

Die rechtskräftigen Zivilurteile, die in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können.

Art. 62

Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz sowie die Zugrechte von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone sind abgeschafft.

Art. 63

Gegen die auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, unter Vorbehalt des Gegenrechtes.

Art. 64

¹ Dem Bund steht die Gesetzgebung zu:
über die persönliche Handlungsfähigkeit;
über alle auf den Handel und Mobilverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht, mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts);
über das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst;
über den Schutz gewerblich verwertbarer Erfindungen, mit Einschluß der Muster und Modelle; ^{3, 12}
über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht.

² Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechts befugt. ¹⁰

³ Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen. ¹⁰

Art. 64bis ¹⁰

¹ Der Bund ist zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt.

² Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen.

³ Der Bund ist befugt, den Kantonen zur Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten und für Verbesserungen im Strafvollzuge Beiträge zu gewähren. Er ist auch befugt, sich an Einrichtungen zum Schutze verwahrloster Kinder zu beteiligen.*)

*) Einzelne Ausgaben des BV nehmen als vierten Absatz des Artikels 64bis noch folgende Bestimmung des BB vom 21. Dezember 1898 auf: «Mit dem Zeitpunkt, in welchem das Strafgesetz in Kraft tritt, fallen die Absätze 2 und 3 des Artikels 55 der Bundesverfassung dahin.» Die Bestimmung bildet aber weder nach der Abstimmungsvorlage noch inhaltlich einen Bestandteil des Artikels 64bis; sie hätte richtigerweise in die Übergangsbestimmungen gehört. Vgl. BB vom 21. Dezember 1898 (AS 16 888 ff.).

Bundesverfassung

Art. 65¹

- ¹ Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurteil gefällt werden.
² Körperliche Strafen sind untersagt.

Art. 66

Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Schranken, innerhalb welcher ein Schweizer Bürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann.

Art. 67

Die Bundesgesetzgebung trifft die erforderlichen Bestimmungen über die Auslieferung der Angeklagten von einem Kanton an den andern; die Auslieferung kann jedoch für politische Vergehen und für Preßvergehen nicht verbindlich gemacht werden.

Art. 68

Die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose und die Maßregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung.

Art. 69^{1a}

Der Bund ist befugt, zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren gesetzliche Bestimmungen zu treffen.

Art. 69bis⁹

- ¹ Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen:
- über den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln;
 - über den Verkehr mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können.
- ² Die Ausführung der bezüglichen Bestimmungen geschieht durch die Kantone, unter Aufsicht und mit der finanziellen Unterstützung des Bundes.
- ³ Dagegen liegt die Kontrolle der Einfuhr an der Landesgrenze dem Bunde ob.

Art. 69ter²⁸

- ¹ Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu.
- ² Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Maßgabe des Bundesrechtes die Kantone. Dem Bunde steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber:
- kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;
 - Verletzung von Niederlassungsverträgen;
 - kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiete der Eidgenossenschaft;
 - Verweigerung des Asyls.

Art. 70

Dem Bund steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.

Bundesverfassung

Zweiter Abschnitt

Bundesbehörden

I. Bundesversammlung

Art. 71

Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Art. 89 und 123) *) wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche aus zwei Abteilungen besteht:

A. aus dem Nationalrat,

B. aus dem Ständerat.

A. Nationalrat

Art. 72 ^{36, 46, 64}

¹ Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet.

² Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

³ Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz geregelt.

Art. 73 ²⁰

¹ Die Wahlen in den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.

² Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.

Art. 74 ⁷²

¹ Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen haben Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

² Stimm- und wahlberechtigt bei solchen Abstimmungen und Wahlen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach dem Recht des Bundes oder des Wohnsitzkantons vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

*) Heute: Artikel 89, 89bis und 123.

³ Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung über die Stimm- und Wahlberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten einheitliche Bestimmungen aufstellen.

⁴ Für Abstimmungen und Wahlen der Kantone und Gemeinden bleibt das kantonale Recht vorbehalten.

Art. 75

Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jeder stimmberechtigte Schweizer Bürger weltlichen Standes.

Art. 76 ³⁷

Der Nationalrat wird auf die Dauer von vier Jahren gewählt, und es findet jeweilen Gesamterneuerung statt.

Art. 77

Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein.

Art. 78^{*})

¹ Der Nationalrat wählt aus seiner Mitte für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung einen Präsidenten und Vizepräsidenten.

² Dasjenige Mitglied, welches während einer ordentlichen Sitzung die Stelle eines Präsidenten bekleidete, ist für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar. Das gleiche Mitglied kann nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen Vizepräsident sein.

³ Der Präsident hat bei gleich geteilten Stimmen zu entscheiden; bei Wahlen übt er das Stimmrecht aus wie jedes Mitglied.

Art. 79

Die Mitglieder des Nationalrates werden aus der Bundeskasse entschädigt.

B. Ständerat

Art. 80 ⁹¹

Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten.

Art. 81

Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates können nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein.

Art. 82

¹ Der Ständerat wählt für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung aus seiner Mitte einen Präsidenten und Vizepräsidenten.

^{*}) Im französischen Text zerfällt Artikel 78 Absatz 2 des deutschen und italienischen Textes in zwei Absätze (Art. 78 im französischen Text hat infolgedessen vier Absätze).

² Aus den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung der Präsident gewählt worden ist, kann für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident noch der Vizepräsident gewählt werden.

³ Abgeordnete des gleichen Kantons können nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden.

⁴ Der Präsident hat bei gleich geteilten Stimmen zu entscheiden; bei Wahlen übt er das Stimmrecht aus wie jedes Mitglied.

Art. 83

Die Mitglieder des Ständerates werden von den Kantonen entschädigt.

C. Befugnisse der Bundesversammlung

Art. 84

Der Nationalrat und der Ständerat haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer andern Bundesbehörde zugeschrieben sind.

Art. 85

Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende:

1. Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden.
2. Gesetze und Beschlüsse über diejenigen Gegenstände, zu deren Regelung der Bund nach Massgabe der Bundesverfassung befugt ist.
3. Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei, Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte.
4. Wahl des Bundesrates, des Bundesgerichtes, des Kanzlers sowie des Generals der eidgenössischen Armee.

Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen.

5. Bündnisse und Verträge mit dem Auslande sowie die Gutheissung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrat oder einem andern Kanton Einsprache erhoben wird.

6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

7. Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone; Intervention infolge der Garantie; Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung; Amnestie und Begnadigung.

8. Massregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen zum Zwecke haben.

9. Verfügungen über das Bundesheer.

10. Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen.

11. Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege.

12. Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates über Administrativstreitigkeiten (Art. 113).

13. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden.

14. Revision der Bundesverfassung.

Art. 86

¹ Die beiden Räte versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage.

² Sie werden ausserordentlich einberufen durch Beschluß des Bundesrates oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 87

Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates erforderlich.

Art. 88

Im Nationalrat und Ständerat entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenend. *)

Art. 89^{26, 41, 45, 86, 88}

¹ Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.

² Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.

³ Absatz 2 gilt auch für völkerrechtliche Verträge, die

a) unbefristet und unkündbar sind;

b) den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;

c) eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

⁴ Durch Beschluss beider Räte können weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 unterstellt werden.

⁵ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Art. 89^{bis 45, 88}

¹ Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte sofort in Kraft gesetzt werden; ihre Gültigkeitsdauer ist zu befristen.

² Wird von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung außer

*) s. auch Artikel 13 der Übergangsbestimmungen.

Bundesverfassung

Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheißen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

³ Die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden; andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden.

Art. 90

Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen.

Art. 91

Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen.

Art. 92

Jeder Rat verhandelt abgesondert. Bei Wahlen (Art. 85 Ziff. 4), bei Ausübung des Begnadigungsrechtes und für Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten (Art. 85 Ziff. 13) vereinigen sich jedoch beide Räte unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrates zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, so daß die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte entscheidet.

Art. 93

¹ Jedem der beiden Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.

² Das gleiche Recht können die Kantone durch Korrespondenz ausüben.

Art. 94

Die Sitzungen der beiden Räte sind in der Regel öffentlich.

II. Bundesrat

Art. 95

Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht.

Art. 96 ³⁷

¹ Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Schweizer Bürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

² Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates findet auch eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt.

³ Die in der Zwischenzeit ledig gewordenen Stellen werden bei der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt.

Art. 97

Die Mitglieder des Bundesrates dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kantone, bekleiden noch irgendeinen andern Beruf oder Gewerbe treiben.

Art. 98 *)

¹ Den Vorsitz im Bundesrat führt der Bundespräsident, welcher, sowie auch der Vizepräsident, von den vereinigten Räten aus den Mitgliedern desselben für die Dauer eines Jahres gewählt wird.

² Der abtretende Präsident ist für das nächstfolgende Jahr weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar. Das gleiche Mitglied kann nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Jahren die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden.

Art. 99

Der Bundespräsident und die übrigen Mitglieder des Bundesrates beziehen ein jährliches Gehalt aus der Bundeskasse.

Art. 100

Um gültig verhandeln zu können, müssen wenigstens vier Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

Art. 101

Die Mitglieder des Bundesrates haben bei den Verhandlungen der beiden Abteilungen der Bundesversammlung beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.

Art. 102

Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:

1. Er leitet die eidgenössischen Angelegenheiten, gemäß den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

2. Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde, soweit die Beurteilung solcher Rekurse nicht nach Artikel 113 dem Bundesgerichte übertragen ist, die erforderlichen Verfügungen.

3. Er wacht für die Garantie der Kantonalverfassungen.

4. Er schlägt der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vor und begutachtet die Anträge, welche von den Räten des Bundes oder von den Kantonen an ihn gelangen.

5. Er vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Urteile des Bundesgerichts sowie die Vergleiche oder schiedsrichterlichen Sprüche über Streitigkeiten zwischen Kantonen.

6. Er hat diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht der Bundesversammlung und dem Bundesgerichte oder einer andern Behörde übertragen werden.

*) Im französischen Text zerfällt Artikel 98 in vier Absätze.

7. Er prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Auslande und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind (Art. 85 Ziff. 5).

8. Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

9. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

10. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

11. In Fällen von Dringlichkeit ist der Bundesrat befugt, sofern die Räte nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen, unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebotenen Truppen 2000 Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert.

12. Er besorgt das eidgenössische Militärwesen und alle Zweige der Verwaltung, welche dem Bunde angehören.

13. Er prüft die Gesetze und Verordnungen der Kantone, welche seiner Genehmigung bedürfen; er überwacht diejenigen Zweige der Kantonalverwaltung, welche seiner Aufsicht unterstellt sind.

14. Er sorgt für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes.

15. Er hat die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung.

16. Er erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach außen und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Maßregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet. Er hat auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben es verlangt.

Art. 103¹⁷

¹ Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus.

² Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechtes zur Erledigung überwiesen werden.

³ Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein eidgenössisches Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

Art. 104

Der Bundesrat und seine Departemente sind befugt, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen.

III. Bundeskanzlei

Art. 105 ³⁷

¹ Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.

² Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von vier Jahren jeweils gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt.

³ Die Bundeskanzlei steht unter der besondern Aufsicht des Bundesrates.

⁴ Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

IV. Organisation und Befugnisse des Bundesgerichtes

Art. 106

¹ Zur Ausübung der Rechtspflege, soweit dieselbe in den Bereich des Bundes fällt, wird ein Bundesgericht aufgestellt.

² Für Beurteilung von Straffällen (Art. 112) werden Schwurgerichte (Jury) gebildet.

Art. 107 ³⁸

¹ Die Mitglieder des Bundesgerichtes und die Ersatzmänner werden von der Bundesversammlung gewählt. Bei der Wahl derselben soll darauf Bedacht genommen werden, daß alle drei Amtssprachen des Bundes vertreten seien.

² Das Gesetz bestimmt die Organisation des Bundesgerichtes und seiner Abteilungen, die Zahl der Mitglieder und Ersatzmänner, deren Amtsdauer und Besoldung.

Art. 108

¹ In das Bundesgericht kann jeder Schweizer Bürger ernannt werden, der in den Nationalrat wählbar ist.

² Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates und die von diesen Behörden gewählten Beamten können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesgerichtes sein.

³ Die Mitglieder des Bundesgerichtes dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kantone, bekleiden noch irgendeinen andern Beruf oder Gewerbe treiben.

Art. 109

Das Bundesgericht bestellt seine Kanzlei.

Art. 110

¹ Das Bundesgericht beurteilt zivilrechtliche Streitigkeiten:

1. zwischen dem Bunde und den Kantonen;
2. zwischen dem Bunde einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits, wenn der Streitgegenstand eine durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmende Bedeutung hat und wenn diese Korporationen oder Privaten Kläger sind;

Bundesverfassung

3. zwischen den Kantonen unter sich;
4. zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits, wenn der Streitgegenstand von einer durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmenden Bedeutung ist und eine Partei es verlangt.

² Das Bundesgericht urteilt ferner über Anstände betreffend Heimatlosigkeit sowie über Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone.

Art. 111

Das Bundesgericht ist verpflichtet, die Beurteilung auch anderer Fälle zu übernehmen, wenn dasselbe von beiden Parteien angerufen wird und der Streitgegenstand von einer durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmenden Bedeutung ist.

Art. 112

Das Bundesgericht urteilt mit Zuziehung von Geschworenen, welche über die Tatfrage absprechen, in Straffällen:

1. über Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft, Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden;
2. über Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht;
3. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt wird, und
4. in Fällen, wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten ihm zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden.

Art. 113

¹ Das Bundesgericht urteilt ferner:

1. über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden andererseits;
2. über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen;
3. über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen.

² Vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten.

³ In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht maßgebend.

Art. 114

Es bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen, außer den in den Artikeln 110, 112 und 113 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen, insbesondere die Befugnisse festzustellen, welche ihm nach Erlassung der im Artikel 64 vorgesehenen eidgenössischen Gesetze behufs einheitlicher Anwendung derselben zu übertragen sind.

IV^{bis}. Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit¹⁷

Art. 114^{bis}

¹ Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

² Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen der Bundesverwaltung zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, soweit dafür nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.

³ Die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht maßgebend.

⁴ Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.

⁵ Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit sowie das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.

V. Verschiedene Bestimmungen

Art. 115

Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung.

Art. 116³⁸

¹ Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind die Nationalsprachen der Schweiz.

² Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt.

Art. 117

Die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich. Ein Bundesgesetz wird diese Verantwortlichkeit näher bestimmen.

Dritter Abschnitt⁵

Revision der Bundesverfassung

Art. 118

Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.

Art. 119

Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120⁶⁹

¹ Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschließt und die andere nicht zustimmt oder wenn 100 000 stimmberechtigte Schweizer Bürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

² Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

Art. 121⁶⁹

¹ Die Partialrevision kann sowohl auf dem Wege der Volksanregung (Initiative) als der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden.

² Die Volksanregung umfasst das von 100 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern gestellte Begehren auf Erlaß, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

³ Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.

⁴ Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden.

⁵ Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselbe dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

⁶ Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt und stimmt die Bundesversammlung demselben zu, so ist der Entwurf dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.

Art. 122

Über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung wird ein Bundesgesetz das Nähere bestimmen.

Art. 123

¹ Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben, treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind.

² Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt.

³ Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Ständesstimme desselben.

Übergangsbestimmungen

Art. 1

¹ In betreff der Verwendung der Zoll- und Posteinnahmen bleiben die bisherigen Verhältnisse unverändert, bis der Übergang der bis jetzt von den Kantonen getragenen Militärlasten auf den Bund sich vollzieht.

² Außerdem ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu bewirken, daß denjenigen Kantonen, für welche die durch die Artikel 20, 30, 36 Absatz 2 und 42 Buchstabe e *) herbeigeführten Veränderungen im Gesamtergebnisse eine fiskalische Einbuße zur Folge haben, diese Einbuße nicht auf einmal in ihrem vollen Umfange, sondern nur allmählich während einer Übergangsperiode von einigen Jahren erwachse.

³ Diejenigen Kantone, welche sich bis zum Zeitpunkt, in welchem der Artikel 20 in Kraft tritt, mit den ihnen durch die bisherige Bundesverfassung und die Bundesgesetze obliegenden militärischen Leistungen im Rückstande befinden, sind verpflichtet, diese Leistungen auf eigene Kosten nachzuholen.

Art. 2

Diejenigen Bestimmungen der eidgenössischen Gesetzgebung, der Konkordate, der kantonalen Verfassung und Gesetze, welche mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruch stehen, treten mit Annahme derselben, beziehungsweise der Erlassung der darin in Aussicht genommenen Bundesgesetze, außer Kraft.

Art. 3

Die neuen Bestimmungen betreffend die Organisation und die Befugnisse des Bundesgerichts treten erst nach Erlassung der bezüglichen Bundesgesetze in Kraft.

Art. 4

Den Kantonen wird zur Einführung der Unentgeltlichkeit des öffentlichen Primarunterrichtes (Art. 27) eine Frist von fünf Jahren eingeräumt.

*) des ursprünglichen Artikels 42.

Art. 5

Personen, welche den wissenschaftlichen Berufsarten angehören und welche bis zum Erlasse der im Artikel 33 vorgesehenen Bundesgesetzgebung von einem Kanton oder von einer mehrere Kantone repräsentierenden Konkordatsbehörde den Ausweis der Befähigung erlangt haben, sind befugt, ihren Beruf in der ganzen Eidgenossenschaft auszuüben.

Art. 6⁵⁶

Für die Jahre 1959 und 1960 wird der Anteil der Kantone am Ertrag des Militärflichtersatzes, einschließlich Bezugsprovision, auf 31 Prozent des Rohertrages festgesetzt; vom 1. Januar 1961 an wird dieser Anteil durch eine Bezugsprovision von 20 Prozent des Rohertrages ersetzt. Die damit in Widerspruch stehenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung treten außer Kraft.

Art. 7⁵⁶

¹ Die Stempelabgabe auf Frachturkunden wird vom 1. Januar 1959 an nicht mehr erhoben. Die damit in Widerspruch stehenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung treten außer Kraft.

² Die Frachturkunden im Gepäck-, Tier- und Güterverkehr der Schweizerischen Bundesbahnen und der vom Bund konzessionierten Transportunternehmungen dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belegt werden.

Art. 8^{56, 65, 74, 81}

¹ Unter Vorbehalt von Bundesgesetzen im Sinne von Artikel 41^{ter} bleiben die am 31. Dezember 1974 geltenden Bestimmungen über die Warenumsatzsteuer, die Wehrsteuer und die Biersteuer in Kraft mit den nachstehenden Änderungen.

² Mit Wirkung ab 1. Oktober 1975 beträgt die Warenumsatzsteuer bei Detaillieferungen 5,6 Prozent und bei Engroslieferungen 8,4 Prozent des Entgelts.

³*) Bei der Wehrsteuer gelten für die nach dem 31. Dezember 1974 beginnenden Steuerjahre folgende Bestimmungen:

- a. Auf den von Verheirateten geschuldeten Wehrsteuern wird eine Ermässigung gewährt; diese beträgt
 - 20 Prozent auf den ersten 200 Franken Jahressteuer,
 - 10 Prozent auf den nächsten 200 Franken Jahressteuer,
 - 5 Prozent auf den nächsten 200 Franken Jahressteuer;
- b. der Höchstsatz der Steuer vom Einkommen natürlicher Personen beträgt 11,5 Prozent;
- c. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften entrichten auf der Steuer vom Reinertrag einen Zuschlag von 10 Prozent; die Gesamtbelastung des Reinertrages beträgt höchstens 9,8 Prozent.

*) Artikel 8 Absatz 3 tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1975 in Kraft. Die bis 31. Dezember 1974 geltenden Bestimmungen werden auf die Wehrsteuerforderungen für 1975 angewendet, die vor der Annahme dieses Beschlusses durch Volk und Stände (8. Juni 1975) fällig geworden sind.

Bundesverfassung

⁴ Der Bundesrat passt die Beschlüsse über die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer den Änderungen in den Absätzen 2 und 3 an. Bei der Warenumsatzsteuer wird er für die Übergangszeit auch die Auswirkungen hinsichtlich der Überwälzung ordnen.

Art. 9 ⁶⁹

¹ Der Bund ist befugt, während der Jahre 1969–1973 eine einmalige Steueramnestie mit Wirkung für die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anzuordnen.

² Die Bestimmung des Zeitpunktes dieser Amnestie sowie die Umschreibung ihrer Voraussetzungen und Wirkungen sind Sache der Bundesgesetzgebung.

Art. 10 ^{74, 81}

¹ Bis zur Neuordnung des Finanzausgleichs unter den Kantonen wird ab 1. Januar 1972 die bisherige Provision der Kantone von 6 Prozent durch einen Anteil der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer von 12 Prozent ersetzt; die Bundesgesetzgebung bestimmt die Art der Verteilung auf die Kantone.

² In den Jahren, in denen der Satz der Verrechnungssteuer 30 Prozent übersteigt, beträgt der Anteil der Kantone 10 Prozent.

Art. 11 ⁷⁷

¹ Solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34^{quater} Absatz 2 nicht decken, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus. Er kann für diesen Zweck die Einnahmen aus den Steuern verwenden, die zur Finanzierung der eidgenössischen Versicherung bestimmt sind. Bei der Berechnung des höchstzulässigen Beitrages der öffentlichen Hand gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 2 Buchstaben *b* und *c* sind die Aufwendungen des Bundes und der Kantone für Ergänzungsleistungen voll zu berücksichtigen.

² Die Versicherten, die zur Eintrittsgeneration der obligatorischen beruflichen Vorsorge gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 3 gehören, sollen je nach der Höhe ihres Einkommens nach 10–20 Jahren seit Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes in den Genuss des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschutzes gelangen. Das Gesetz bestimmt den Kreis der Personen, die zur Eintrittsgeneration gehören, und legt die während der Übergangszeit zu gewährenden Mindestleistungen fest; es trägt durch Sondervorschriften den Verhältnissen derjenigen Versicherten Rechnung, für die ein Arbeitgeber vor Inkrafttreten des Gesetzes Vorsorgemassnahmen getroffen hatte. Die Beiträge zur Deckung der Leistungen haben spätestens nach fünf Jahren die volle Höhe zu erreichen.

Art. 12 ⁸⁰

Bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes zu Artikel 25^{bis} bleibt das Schlachten der Tiere ohne Betäubung vor dem Blutentzug bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt.

Bundesverfassung

Art. 13 82*)

¹ Neue Ausgaben, Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr und Erhöhungen bestehender Ausgaben bedürfen in jedem Rat der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, wenn dies von einer der vorberatenden Kommissionen, einer der Finanzkommissionen oder einem Viertel der Mitglieder eines Rates verlangt wird.

² Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss regelt die Einzelheiten.

***) gilt bis 31. Dezember 1979.**

Amtliche Veröffentlichungen über die Bundesverfassung

Die Angaben unter «AS» (zitiert nach Bandnummer [vor 1948] bzw. nach Jahr und Seite) verweisen auf die Veröffentlichung in der Sammlung der eidgenössischen Gesetze und beziehen sich auf den in Rechtskraft erwachsenen Text einer Vorlage.

Die Angaben unter «BBl» (zitiert nach Jahr, Band, Seite) verweisen auf die Veröffentlichungen im Bundesblatt und betreffen die Botschaften oder Berichte des Bundesrates (kursiv) sowie den Entwurf für den Erhaltungsbeschluss der Bundesversammlung bzw. (seit 1. Juli 1978) den Erhaltungsbeschluss des Bundesrates. Bei Volksinitiativen werden die Fundstellen für Eingang und Zustandekommen des Begehrens und (seit 1. Juli 1978 an erster Stelle) für die formelle Vorprüfung durch die Bundeskanzlei angegeben.

A. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874

beschlossen vom Nationalrat und vom Ständerat am 31. Januar 1874, angenommen in der Volksabstimmung vom 19. April 1874, von der Bundesversammlung am 28./29. Mai mit Datum vom 29. Mai 1874 feierlich in Kraft erklärt.

AS aF XI 474, 512; AS I 1, 38. BBl 1873 II 963, nach 774; IV 334; 1874 I 268, 283, 299, 497, 533, 535, 560, 561, 633, 699, 1021; II 477. Protokolle über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1873—1874.

(Frühere Entwürfe: AS aF VII 648; AS aF X 730, 767, 771, BBl 1865 III 33, 173, 609, 641, 813; IV 1, 14, 38; 1866 I 101, 117, 285; 1869 I 65, 102, II 1; 1870 II 665; III 69, 121, 198, 261, 339, 429, 435, 454, 456, 720; 1781 I 6; II 220; 1872 I 88, 199, 449, nach 504, 531, 658, 815, 816, 825, 833; II 102, 209, 358, 449. Protokolle über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1870—1872.)

B. Angenommene Änderungen

1. Änderung von Art. 65 (Todesstrafe)

Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Mai 1879.

AS 4 68, 193, 195. BBl I 281, 553, 645, 657, 685, 687, 690; II 850; III 25.

(Anhang zur Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung, März 1879.)

2. Aufnahme eines Art. 32^{bis} sowie eines Art. 6 der Übergangsbestimmungen¹⁾ und Abänderung von Art. 31 (gebranntes Wasser und Wirtschaftswesen)

Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1885.

AS 8 168, 349. BBl 1884 III 316; IV 369; 1885 I 453, 485; III 346, 477, 480, 482, 483, 885, 886, 892 a, 893; IV 367.

(Auslegung von Art. 32bis; AS 10 420, BBl 1887 IV 697, 934; 188 I 52.)

¹⁾ Vgl. Ziffern 44 und 56 hiernach durch deren Ziffer 3 Artikel 6 der Übergangsbestimmungen aufgehoben wurde. Die Änderungen in den Ziffern 56, 69 und 74 beziehen sich auf die neun Artikel 6—10 der Übergangsbestimmungen.

3. Änderung von Art. 64 (**Erfindungsschutz**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 10. Juli 1887.
AS 10 416. BBl 1886 II 517; III 1178; 1887 II 213, 377, 572, 947, 949, 950; III 636, 805.
(Verworfen Vortage: AS 6 187, 627. BBl 1881 I 285; III 443; IV 469; 1882 II 827, 829, 831; III 513; IV 257.)
4. Aufnahme eines Art. 34^{bis} (**Unfall- und Krankenversicherung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 26. Oktober 1890.
AS 11 737. BBl 1889 IV 825; 1890 I 42; II nach 955; III 644, 646, 648; IV 1127.
5. Änderung des dritten Abschnittes — Art. 118 bis 121 (**Volksinitiative**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891.
AS 12 161. BBl 1889 III 49; 1890 III 455; 1891 I 16; II 330, 333, 335; IV 1.
(Frühere Petition: AS 4 415. BBl 1879 III 1061, 1183.)
6. Änderung von Art. 39 (**Einführung des Banknotenmonopols**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Oktober 1891.
AS 12 443. BBl 1891 I 1; IV 136, 138, 142; V 521.
(Frühere Vorschläge: AS 4 415; 5 209, 266. BBl 1879 III 1061, 1183, 1880 III 595, 639, 667, 693, 697, 699; IV 59, 499.)
7. Aufnahme eines Art. 25^{bis} (**Schlachten der Tiere**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 20. August 1893. Initiative.
AS 13 1020. BBl 1892 IV 339, 477, 762; 1893 III 695, 745, 747, 749; IV 399.
(Frühere Petition: BBl 1890 I 639.)
8. Änderung von Art. 24 (**Wasserbau- und Forstpolizei**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. Juli 1897.
AS 16 339. BBl 1893 V 9; 1886 IV 1185; 1897 III 231, 235, 237; IV 81.
(Frühere Petition: BBl 1888 III 297, 304, 305.)
9. Aufnahme eines Art. 69^{bis} (**Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln und mit solchen Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen, welche das Leben oder die Gesundheit gefährden können**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. Juli 1897.
AS 16 343. BBl 1895 I 767; 1896 III 873; 1897 III 233, 235, 237; IV 81.
10. und 10^{bis}. Aufnahme eines Art. 64^{bis} und Änderung von Art. 64 (**Rechtseinheit**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 13. November 1898.
AS 16 885, 888. BBl 1896 IV 733; 1898 IV 13, 15, 17, 19; V 461.
11. Aufnahme eines Art. 27^{bis} (**Bundesbeiträge für Primarunterricht**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 23. November 1902.
AS 19 358. BBl 1901 III 729; 1902 III 351; IV 585, 587, 589; V 806.

¹⁾ Vgl. Ziffer 12 hiernach.

12. Änderung von Art. 64 (Ausdehnung des Erfindungsschutzes)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 19. März 1905.
AS 21 376. BBl 1903 V 1; 1905 I 129, 131, 133, III 305.
13. Aufnahme eines Art. 32^{ter} und Änderung von Art. 31 (Verbot des Absinth¹⁾)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1908. Initiative.
AS 24 879. BBl 1907 I 421; II 983; V 61; VI 341; 1908 II 755; 773, 777, 779, IV 569.
14. Aufnahme eines Art. 34^{ter} (Gewerbegesetzgebung)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1908.
AS 24 883. BBl 1905 V 538; 1908 II 755, 775, 777, 779; IV 569.
(Verworfenne Vorlage: BBl 1892 V 366; 1894 I 28, 31, 1025.)
15. Aufnahme eines Art. 24^{bis} (Nutzbarmachung der Wasserkräfte)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1908.
AS 25 6. BBl 1907 II 624; 1908 IV 475, 493, 497, 499; VI 7.
16. Änderung von Art. 69 und Art. 31 (Bekämpfung von Krankheiten)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1913.
AS 29 209. BBl 1911 V 305; 1913 I 130, 131, 132; III 452.
17. Aufnahme eines Art. 114^{bis} und Abänderung von Art. 103 (Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1914.
AS 30 659. BBl 1911 V 167, 322; 1914 III 627, 779, 731; IV 668.
18. Erlaß eines Artikels der Bundesverfassung zur Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915.
AS 31 336. BBl 1915 I 149, 189; II 237, 239; III 29.
19. Aufnahme eines Art. 41^{bis} und Änderung von Art. 42 (Stempelabgaben)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 13. Mai 1917.
AS 33 407. BBl 1916 IV 540; 1917 I 448, 450, 452; III 409.
20. Änderung von Art. 73 (Verhältniswahl für den Nationalrat)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918. Initiative.
AS 34 1219. BBl 1913 IV 121, 160, 289, 300; 1914 II 119; 1918 III 485, 487, 489; V 95.
(Verworfenne Vorlagen: BBl 1899 IV 741; 1900 III 669, 673, 675; IV 775; 1909 IV 574, 670; 1910 I 477; IV 303, 304, 306, 308; V 425.)
21. Aufnahme eines Art. 24^{ter} (Schifffahrt)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1919.
AS 35 585. BBl 1917 IV 296; 1918 IV 678; 1919 I 301, 315, 317; III 487.

¹⁾ Vgl. Ziffer 44 hiernach.

²⁾ Gemäß Abschnitt D dieses Artikels trat er nach Erhebung der Kriegssteuer wieder außer Kraft. Er ist somit nicht mehr Bestandteil der Bundesverfassung und daher im Text nicht wiedergegeben. Vgl. Fußnote zu Ziffer 22 hiernach.

22. Erlass eines Artikels der Bundesverfassung über die Erhebung einer **neuen außerordentlichen Kriegssteuer**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1919.
AS 35 587. BBl 1918 IV 255; 1919 I 303, 315, 317; III 487.
23. Aufnahme von Übergangsbestimmungen zu Art. 73 (**Wahlen in den Nationalrat und den Bundesrat**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 10. August 1919.
AS 35 741. BBl 1918 V 121; 1919 III 93, 95, 97; IV 687.
24. Änderung von Art. 35 (**Verbot der Errichtung von Spielbanken**)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 21. März 1920. **Initiative**.
AS 37 301. BBl 1914 III 712; IV 342; 1916 III 1; 1919 V 739, 741, 744, 980; 1920 I 153; II 259; III 566; IV 279.
25. **Beitritt der Schweiz zum Völkerbund**³⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920.
AS 36 651. BBl 1919 IV 541; 1920 I 334, 483, 485, 487; II 579; III 791.
26. Änderung von Art. 89 (**Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 30. Januar 1921. **Initiative**.
AS 37 303. BBl 1913 IV 161; V 217; 1914 III 445; 1919 II 222; 1920 IV 481, 483, 485; 1921 I 423.
27. und 27^{bis} Aufnahme eines Art. 37^{bis} (**Automobil- und Fahrradverkehr**) und eines Art. 37^{ter} (**Luftschiffahrt**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 22. Mai 1921.
AS 37 739. BBl 1910 II 606; 1916 IV 109; 1921 I 382, 383, 385; III 657.
28. Aufnahme eines Art. 69^{ter} (**Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925.
AS 42 1. BBl 1924 II 493; 1925 II 681, 725, 726, 728; III 432.
29. Aufnahme eines Art. 34^{quater} (**Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**) und eines Art. 41^{ter} (**Tabaksteuer**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925.
AS 42 33. BBl 1919 IV 1; 1920 III 706; 1924 II 681; 1925 II 679; III 62, 63, 65; 1926 I 1.
(Initiative Rothenberger — verworfen: BBl 1920 I 120, 646; III 241; 1922 III 1013; 1925 I 813, 814, 815; II 645; AS 41 660.)

¹⁾ Dieser Artikel bestimmte in seinem Abschnitt D, daß er nach der Erhebung der neuen außerordentlichen Kriegssteuer außer Kraft trete. Deren Bezug war 1932 beendet, so daß der ganze Artikel als Bestandteil der Bundesverfassung dahinfiel und im Text nicht mehr wiedergegeben ist.

²⁾ Vgl. Ziffern 32 und 59 hiernach und Ziffer 13^{bis} unter «Verworfenne Änderungen».

³⁾ Diese Bestimmung ist infolge Auflösung des Völkerbundes gegenstandslos geworden und wird daher nicht mehr als Anhang zur Bundesverfassung abgedruckt, wie dies in früheren Ausgaben geschah.

30. Änderung von Art. 30 (**Internationale Alpenstrassen**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 15. Mai 1927.
AS 43 220. BBl 1925 III 515; 1926 II 565; 1927 I 104, 105, 107, 749.
31. Änderung von Art. 44 (**Überfremdung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1928.
AS 44 724. BBl 1920 V I; 1922 III 661; 1927 II 269; 1928 I 77, 79, 81; II 153.
32. Änderung von Art. 35 (**Kursaalspiele**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1928. **Initiative.**
AS 45 68. BBl 1926 II 648, 878; 1927 I 853; II 737; 1928 II 644, 646, 648; 1929 I 93.
33. Aufnahme eines Art. 23^{bis} (**Getreideversorgung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 3. März 1929¹⁾.
AS 45 270. BBl 1926 II 573, 797; 1928 I 889; II 639, 1390, 1321, 1395; 1929 I 519.

(Erste provisorische Ordnung: AS 31 13; 33 699; 38 436, 555; 40 319; 41 225. BBl 1922 I 549; 1924 II 462; III 759; 1925 I 701; II 592. Verworfenne Vorlage; BBl 1924 II 401; 1927 I 17; AS 43 85. Zweite provisorische Ordnung: BBl 1927 I 69; 1928 I 89. AS 43 121, 337.)
34. Änderung der Art. 31 und 32^{bis} und Aufnahme eines neuen Art. 32^{quater} (**Alkoholwesen**)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. April 1930.
AS 46 402. BBl 1926 I 287; 1929 III 645; 1044, 1046, 1049; 1930 I 381.
35. Änderung von Art. 12 (**Ordensverbot**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Februar 1931. **Initiative.**³⁾
AS 47 423. BBl 1928 II 381, 409; 1929 II 735; 1930 II 439, 585, 587, 589; 1931 I 293.
36. Änderung von Art. 72 (**Grundlage für die Wahl des Nationalrates**)⁴⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 15. März 1931.
AS 47 425. BBl 1930 II 205, 953; 1931 I 37, 39, 42, 500.
37. Änderung der Art. 76, 96 Abs. 1, und 105 Abs. 2 (**Amts-dauer des Nationalrates, des Bundesrates und des Bundeskanzlers**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 15. März 1931.
AS 47 427. BBl 1930 II 224, 954; 1931 I 37, 39, 43, 500.
38. Änderung von Art. 107 und 116 (**Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938.
AS 54 197. BBl 1937 II I; III 737; 1938 I 1, 3, 533.

¹⁾ Vgl. Ziffer 24 unter «Verworfenne Änderungen».

²⁾ Vgl. Ziffer 44 hiernach.

³⁾ Da das Volksbegehren zugunsten des Gegenentwurfes der Bundesversammlung zurückgezogen worden ist, wurde nur über den Gegenentwurf abgestimmt.

⁴⁾ Vgl. Ziffer 46 und 64 hiernach.

39. Änderung von Art. 41 (**Private Rüstungsindustrie**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938.
AS 54 200. BBl 1936 III 776; 1937 I 129; II 549; III 741; 1938 I 1, 3, 533.
40. Aufnahme von Übergangsbestimmungen (**Übergangsordnung des Finanzhaushaltes**)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 27. November 1938.
AS 54 861. BBl 1938 II 309; II 492, 493, 1103.
41. Änderung von Art. 89 (**Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939, Initiative.³⁾
AS 55 242. BBl 1938 I 109, 255, 717; II 854, 856, 1205, 1207; 1939 I 161.
42. Ergänzung der Bundesverfassung betreffend Kredite zum **Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit** ⁴⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1939.
AS 55 565. BBl 1938 I 857; II 421, 557; 1939 I 668, 671, 673; II 43.
43. Aufnahme eines Art. 34^{quinquies} (**Familienschutz**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. November 1945. Initiative.³⁾
AS 62 438. BBl 1942, 407, 433; 1944 865; 1945 I 395; II 49, 51, 817.
44. Änderung der Art. 31, 32, 32^{quater} Abs. 2, 34^{ter} und Aufnahme der Art. 31^{bis}, 31^{ter}, 31^{quater}, 31^{quinquies} (**Wirtschaftsartikel**) und Aufhebung von Art. 6 der **Übergangsbestimmungen**
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947.
AS 63 1041. BBl 1937 II 833; 1940 196, 199; 1942 485; 1944 158; 1945 I 905; 1946 I 894; 1947 I 1280, 1282; 1947 III 170.
45. Aufhebung des Art. 89 Abs. 3 und Ersetzung durch einen Art. 89^{bis} (**Dringlichkeitsklausel**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. September 1949. Initiative.
AS 1949 1511. BBl 1946 II 1048; III 31; 1948 I 1054; 1949 I 326; II 6, 8, 581.
46. Änderung von Art. 72 (**Grundlage für die Wahl des Nationalrates**)⁵⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950.
AS 1950 1461. BBl 1950 I 870; II 837; III 35, 37, 730.
47. Ergänzung der Bundesverfassung (**Finanzordnung 1951 bis 1954**)⁶⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950.
AS 1950 1463. BBl 1950 II 425; III 31, 35, 37, 730.

¹⁾ Vgl. Ziffer 29 unter «Verworfenne Änderungen».

²⁾ Diese Bestimmungen waren in ihrer Gültigkeit befristet auf Ende 1941. Sie traten demgemäß außer Kraft und gehören nicht mehr zum Text der Bundesverfassung. Sachlich wurden sie mehrmals ersetzt. Für die jetzige Ordnung, siehe Ziffer 74 hiernach.

³⁾ Da das Volksbegehren zugunsten des Gegenentwurfs der Bundesversammlung zurückgezogen worden ist, wurde nur über den Gegenentwurf abgestimmt.

⁴⁾ Diese Bestimmungen sind nach Tilgung der Aufwendungen für die Arbeitsbeschaffung durch den Reinertrag der Ausgleichsteuer ausser Kraft getreten und werden daher nicht mehr als Anhang zur Bundesverfassung abgedruckt.

⁵⁾ Vgl. Ziffer 36 hiervor und 64 hiernach.

⁶⁾ Vgl. Ziffern 40 hiervor, 52, 56, 65 und 74 hiernach.

48. Änderung von Art. 39 (Notenbank)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 15. April 1951.¹⁾
AS 1951 606. BBl 1949 II 395, 572; 1950 I 893; II 305; 1951 I 49, 51; II 307.
49. Ergänzung der Bundesverfassung (Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 23. November 1952.
AS 1952 1055. BBl 1952 II 61; III 126, 152, 154, 812.
50. Ergänzung der Bundesverfassung (Brotgetreideversorgung des Landes)³⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 23. November 1952.
AS 1952 1057. BBl 1951 II 580; 1952 I 454; III 128, 152, 154, 812.
51. Aufnahme eines Art. 24^{quater} (Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953.
AS 1954 481. BBl 1953 II 1; III 240, 252, 254; 1954 I 42.
52. Ergänzung der Bundesverfassung (Finanzordnung 1955 bis 1958)⁴⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. Oktober 1954.
AS 1954 1314. BBl 1954 I 350; II 1, 195, 196, 941.
53. Ergänzung der Bundesverfassung (Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle)⁵⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. März 1956.
AS 1956 767. BBl 1955 II 978, 1439; 1956 I 22, 23, 877.
54. Aufnahme eines Art. 24^{quinquies} (Atomenergie und Strahlenschutz)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. November 1957.
AS 1957 1027. BBl 1957 I 1137, II 587, 620, 622, 1169.
55. Verlängerung der Geltungsdauer des Verfassungszusatzes vom 26. September 1952 (Brotgetreideversorgung des Landes)⁶⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. November 1957.
AS 1957 1043. BBl 1957 II 227, 620, 622, 660, 1169.
56. Änderung der Art. 18, 41^{bis}, 41^{ter}, 42, 42^{bis}, 42^{ter} und 42^{quater} und Ergänzung der Übergangsbestimmungen (Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes)⁷⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1958.
AS 1958 362. BBl 1957 I 505; 1958 I 337, 411, 412, 1068.
57. Aufnahme eines Art. 27^{ter} (Filmwesen)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958.
AS 1958 768. BBl 1956 I 457, 1958 I 653, 974, 976; II 621.
58. Aufhebung der Abs. 2 und 3 des Art. 30, Aufnahme der Art. 36^{bis} und 36^{ter}, Änderung von Art. 37 (Strassennetz)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958. Initiative.⁸⁾
AS 1958 770. BBl 1956 I 411, 697; 1957 II 817; 1958 I 649, 802, 974, 976; II 621.

¹⁾ Vgl. Ziffer 40 unter «Verworfenen Änderungen».

²⁾ Vgl. Ziffern 53, 61 und 67 hiernach.

³⁾ Vgl. Ziffer 55 hiernach.

⁴⁾ Vgl. Ziffern 40 und 47 hiervor, 56, 65 und 74 hiernach.

⁵⁾ Vgl. Ziffern 49 hiervor, 61 und 67 hiernach.

⁶⁾ Vgl. Ziffer 50 hiervor. Die Verlängerung der Geltungsdauer des Verfassungszusatzes über die Brotgetreideversorgung dauerte bis zum Inkrafttreten des revidierten Getreidegesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1960. Sie wurde daher nicht mehr als Anhang zur Bundesverfassung abgedruckt.

⁷⁾ Vgl. Ziffer 40, 47, 52 hiervor, 65 und 74 hiernach.

⁸⁾ Da das Volksbegehren zugunsten des Gegenentwurfes der Bundesversammlung zurückgezogen worden ist, wurde nur über den Gegenentwurf abgestimmt.

59. Änderung von Art. 35 Abs. 3 (**Kursaalspiele**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1958.
AS 1959 224. BBl 1958 I 581; II 807, 901, 903; 1959 I 74.
60. Aufnahme eines Art. 22^{bis} (**Zivilschutz**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1959.
AS 1959 912. BBl 1958 I 781; II 1694; 1959 I 245, 246, II 45.
61. Ergänzung der Bundesverfassung (**Weiterführung befristeter Preiskontrollmaßnahmen**)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 29. Mai 1960.
AS 1960 993. BBl 1959 II 443; 1960 I 1216, 1231, 1232; II 181.
62. Aufnahme eines Art. 26^{bis} (**Rohrleitungsanlagen**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. März 1961.
AS 1961 476. BBl 1960 II 745, 1581; 1961 I 29, 31, 657.
63. Aufnahme eines Art. 24^{sexies} (**Natur- und Heimatschutz**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 27. Mai 1962.
AS 1962 749. BBl 1961 I 1093; II 1350; 1962 I 753, 755, 1456.
64. Änderung von Art. 72 (**Grundlage für die Wahl des Nationalrates**)³⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. November 1962.
AS 1962 1637. BBl 1962 I 13, 1471; II 142, 143, 1313.
65. Änderung von Art. 41^{ter} und von Übergangsbestimmungen (**Weiterführung der Finanzordnung des Bundes**)⁴⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963.
AS 1963 1162. BBl 1962 I 997; 1963 II 630, 632, 817, 1565.
66. Aufnahme eines Art. 27^{quater} (**Stipendien und Ausbildungshilfen**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963.
AS 1964 97. BBl 1962 II 1316; 1963 I 1408; II 630, 632, 1536.
67. Ergänzung der Bundesverfassung (**Weiterführung befristeter Preiskontrollmaßnahmen**)⁵⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1964.
AS 1964 1425. BBl 1964 I 729; II 791, 798, 799, 1657.
68. Aufnahme eines Art. 45^{bis} (**Auslandsschweizer**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 16. Oktober 1966.
AS 1966 1672. BBl 1965 II 385; 1966 I 554, 1022, 1024; II 633.
69. Aufnahme eines Art. 9 der Übergangsbestimmungen (**Steueramnestie**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1968.⁶⁾
AS 1968 397. BBl 1966 I 936; 1967 II 494, 1158, 1159; 1968 I 450.
70. Aufnahme der Art. 22^{ter} und 22^{quater} (**Bodenrecht**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 14. September 1969.
AS 1969 1249. BBl 1967 II 133; 1969 I 568, 1315, 1317; II 1101.

¹⁾ Vgl. Ziffer 24 und 32 hiervor.

²⁾ Vgl. Ziffern 49, 53 hiervor und 67 hiernach.

³⁾ Vgl. Ziffern 36 und 46 hiervor.

⁴⁾ Vgl. Ziffern 40, 47, 52 und 56 hiervor, 74 hiernach und Ziffer 63 unter «Verworfenne Änderungen».

⁵⁾ Vgl. auch Ziffern 49, 53 und 61 hiervor. Die Weiterführung befristeter Preiskontrollmaßnahmen wurde bis zum 31. Dezember 1969 befristet und nicht verlängert. Sie wurde daher nicht mehr als Anhang zur Bundesverfassung abgedruckt.

⁶⁾ Vgl. Ziffer 59 unter «Verworfenne Änderungen».

71. Aufnahme eines Art. 27^{quinquies} (**Turnen und Sport**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 27. September 1970.
AS 1970 1649. BBl 1969 II 1021; 1970 I 497; II 119, 121, 1516.
72. Änderung von Art. 74 (**Frauenstimmrecht**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1971.
AS 1971 325. BBl 1970 I 61; II 989, 1137, 1138; 1971 I 482.
73. Aufnahme eines Art. 24^{septies} (**Schutz der Umwelt**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1971.
AS 1971 905. BBl 1970 I 761; II 1609; 1971 I 581, 583, 1403.
74. Änderung des Art. 41^{ter} und des Art. 8 der Übergangsbestimmungen und Aufnahme eines Art. 10 der Übergangsbestimmungen (**Weiterführung der Finanzordnung des Bundes**)²⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1971.
AS 1971 907. BBl 1970 II 1581; 1971 I 486, 581, 583, 1403.
75. Aufhebung von Abs. 3 des Art. 34^{quinquies}, Aufnahme eines Art. 34^{sexies} (**Wohnungsbau**)³⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. März 1972.
AS 1972 1481. BBl 1971 I 1657; II 1972; 1972 I 81, 83, 1309.
76. Aufnahme eines Art. 34^{septies} (**Mieterschutzmassnahmen**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 5. März 1972.
AS 1972 1484. BBl 1971 I 1657; II 1976; 1972 I 81, 83, 1314.
77. Änderung von Art. 32^{bis} Abs. 9, 34^{quater}, 41^{bis} Abs. 1 Bst. c und Aufnahme eines Art. 11 der Übergangsbestimmungen (**Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**)⁴⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972.
AS 1973 429. BBl 1971 II 1597; 1972 I 1836, II 1068, 1070, 1973 I 73.
78. Aufnahme eines Art. 27^{sexies} (**Förderung der wissenschaftlichen Forschung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 4. März 1973.
AS 1973 1051. BBl 1972 I 375; II 1030, 1636, 1638; 1973 I 1195.
79. Aufhebung der Art. 51 und 52 (**Jesuiten und Klöster**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1973.
AS 1973 1455. BBl 1972 I 105; II 1032; 1973 I 590, 591, 1660.
80. Änderung des Art. 25^{bis} und Aufnahme eines Art. 12 der Übergangsbestimmungen (**Tierschutz**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1973.
AS 1974 721. BBl 1972 II 1478; 1973 I 1685; II 553, 555; 1974 I 306.
81. Änderung des Art. 41^{ter} Abs. 3 und 5 Bst. c sowie der Art. 8 und 10 (neuer Abs. 2) der Übergangsbestimmungen (**Erhöhung der Steuereinnahmen ab 1976**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1975.
AS 1975 1205. BBl 1975 I 334, 600, 920, 922, 1593; II 198 (288), 278.

¹⁾ Vgl. Ziffer 55 unter «Verworfenne Änderungen».

²⁾ Vgl. Ziffern 40, 47, 52, 56 und 65 hiervor und Ziffer 63 unter «Verworfenne Änderungen».

³⁾ Vgl. Ziffer 64 unter «Verworfenne Änderungen».

⁴⁾ Vgl. Ziffer 66 unter «Verworfenne Änderungen».

82. Aufnahme eines Art. 13 der Übergangsbestimmungen (**Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen**); gültig bis 31. Dezember 1979.
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1975.
AS 1975 1799. BBl 1975 I 334, 598, 920, 922; II 864.
83. Änderung der Art. 45 und 48 (**Niederlassungsfreiheit und Unterstützungsregelung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975.
AS 1976 711/3. BBl 1974 I 223, 1423; II 1520; 1975 II 1441, 1443; 1976 I 374.
84. Änderung der Art. 24^{bis} und 24^{quater} (**Wasserwirtschaft**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975.
AS 1976 711/5. BBl 1972 II 1148; 1975 II 190, 1441, 1443; 1976 I 374.
85. Aufnahme eines Art. 34^{novies} und Aufhebung von Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. f und Abs. 3 (**Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung**)
Angenommen in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976.
AS 1976 2001/2003. BBl 1975 II 1557; 1976 I 1080, 1173, 1175; II 1562.
86. Änderung des Art. 89 (**Neuordnung des Staatsvertragsreferendums**)¹⁾
Angenommen in der Volksabstimmung vom 13. März 1977.
AS 1977 807. BBl 1974 II 1133; 1976 III 1529; 1977 I 21, 23; II 197, 203, 438.
87. Aufnahme eines Art. 42^{quinquies} (**Steuerharmonisierung**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1977.
AS 1977 1849. BBl 1976 I 1384; III 1531; 1977 I 767, 769; II 1504.
88. Änderung des Art. 89 (**Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. September 1977.
AS 1977 2228. BBl 1975 II 129; 1977 I 1372; II 1141, 1143; III 837.
89. Änderung der Art. 120 und 121 (**Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 25. September 1977.
AS 1977 2230. BBl 1975 II 129; 1977 I 1374; II 1141, 1143; III 837.
90. Änderung des Art. 31^{quinquies} (**Konjunkturartikel**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 26. Februar 1978.
AS 1978 484. BBl 1976 III 677; 1977 III 251; 849, 851; 1978 I 1085.
91. Änderung der Art. 1 und 80 (**Gründung des Kantons Jura**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. September 1978.
AS 1978 1578. BBl 1977 III 767; 1978 I 675; I 1622, 1623; II 1222.
92. Aufnahme eines Art. 37^{quater} (**Fuss- und Wanderwege**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979.
AS 1979 678. BBl 1977 I 1067; 1978 II 886; II 1619, 1621; 1979 II 8.

C. Verworfenne Änderungen

1. Änderung von Art. 39 (**Einführung des Banknotenmonopols**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 31. Oktober 1880.²⁾

¹⁾ Vgl. Ziffer 79 unter «Verworfenne Änderungen».

²⁾ Siehe Ziffer 6 hiervor.

2. **Änderung von Art. 64 (Erfindungsschutz)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 30. Juli 1882. ¹⁾
3. **Aufnahme eines Art. 34^{ter} (Gewerbegesetzgebung)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. März 1894. ²⁾
4. **Aufnahme eines neuen Artikels betreffend die Gewährleistung des Rechtes auf Arbeit**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. Juni 1894. **Initiative.**
BB1 1893 IV 369; 1894 II 354, 356, 358; III 89.
5. **Aufnahme eines Art. 30^{bis} (Abgabe eines Teils der Zolleinnahmen an die Kantone)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. November 1894. **Initiative.**
BB1 1894 II 96, 330, 657, 832; III 58, 119, 154, 156, 158; IV 553.
6. **Aufnahme eines Art. 34^{ter} und Änderung von Art. 31 (Zündhölzchenmonopol)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 29. September 1895.
BB1 1891 V 413; 1895 II 647; III 653, 656; IV 1.
7. **Änderung der Art. 17—21 (Militärwesen)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. November 1895.
BB1 1895 II 857; III 658, 854, 858, 869; IV 609.
8. **Änderung der Art. 73 (Verhältnisswahl für den Nationalrat) ³⁾**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. November 1900. **Initiative. ⁴⁾**
9. **Änderung der Art. 95, 96, 100 und 103 (Wahl des Bundesrates durch das Volk) ⁵⁾**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. November 1900. **Initiative.**
BB1 1899 IV 741; 1900 III 634, 669, 673 575; IV 775.
10. **Änderung von Art. 72 (Wahl des Nationalrates nach der Zahl der Schweizer Bürger)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903. **Initiative.**
BB1 1902 II 475; V 561; 1903 III 709, 714, 716; V 76.
11. **Änderung von Art. 32^{bis} (Maximalgrenze für den Kleinhandel mit geistigen Getränken)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903.
BB1 1901 II 205; 1903 III 711, 714, 716; V 76.
12. **Änderung von Art. 73 (Verhältnisswahl für den Nationalrat) ⁶⁾**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 23. Oktober 1910. **Initiative. ⁷⁾**
13. **Aufnahme eines Art. 41^{bis} und Änderung von Art. 42 (direkte Bundessteuer)**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1918. **Initiative.**
BB1 1917 IV 164; 1918 I 173, 473, 474, 476, 478; III 681.
- 13^{bis}. **Änderung von Art. 35 (Verbot der Errichtung von Spielbanken) ⁸⁾**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 21. März 1920.
BB1 1919 V 739, 741, 744, 980; 1920 I 153; II 259; III 566; IV 279.

¹⁾ Siehe Ziffer 3 hiervor.

²⁾ Siehe Ziffer 14 hiervor.

³⁾ Vgl. Ziffer 12 hiernach.

⁴⁾ Siehe Ziffer 20 hiervor.

⁵⁾ Vgl. Ziffer 32 hiernach.

⁶⁾ Siehe Ziffer 8 hiervor.

⁷⁾ Siehe Ziffer 20 hiervor.

⁸⁾ Vgl. Ziffer 24 unter B (Änderungen).

14. Aufnahme eines Art. 58^{bis} (**Aufhebung der Militärjustiz**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 30. Januar 1921. **Initiative.**
BBl 1916 IV 76; 1918 V 660; 1920 IV 481, 483, 485; 1921 I 421.
15. Änderung von Art. 44 (**Erteilung des Schweizer Bürgerrechts**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922. **Initiative.**
BBl 1920 I 515; IV 138; 1921 I 176; III 335; 1922 I 650, 654, 656;
II 1, 871.
16. Änderung von Art. 70 (**Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922. **Initiative.**
BBl 1920 I 516; IV 138; 1921 I 176; III 335; 1922 I 651, 654, 656;
II 1, 871.
17. Änderung von Art. 77 (**Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922. **Initiative.**
BBl 1920 III 577; 1921 V 119; 1922 I 105, 652, 654, 656; II 871.
18. Aufnahme eines Art. 42^{bis} (**Vermögensabgabe**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922. **Initiative.**
BBl 1921 IV 74; 1922 I 153; II 917; III 333, 337, 339, 411; 1923 I 219.
AS 39 44.
19. Aufnahme eines neuen Artikels betreffend **Schutzhaft**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923. **Initiative.**
BBl 1919 IV 382; V 651; 1920 IV 213; 1922 III 909, 911, 914; 1923
I 741. AS 39 116.
20. Änderung der Art. 29 und 89 (**Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 15. April 1923. **Initiative.**
BBl 1922 I 509; II 406; 1923 I 76, 509, 512, 514, 516; II 252. AS 39 184.
21. Änderung der Art. 32^{bis} und 31 (**gebranntes Wasser**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. Juni 1923.¹⁾
BBl 1919 III 396; 1922 III 400; 1923 I 753, 755, 757; II 519. AS 39 185.
22. Aufnahme eines Art. 34^{quater} (**Fonds für die Invaliditäts-, Alters- und Hinter-
lassenenversicherung; Initiative Rothenberger**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1925. **Initiative.**²⁾
23. Aufnahme eines Art. 23^{bis} (**Getreideversorgung des Landes**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1926.
BBl 1924 II 401; 1926 II 461, 462, 464; 1927 I 17. AS 43 85.
24. Aufnahme eines Art. 23^{bis} (**Getreideversorgung der Schweiz**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. März 1929. **Initiative.**³⁾
25. Änderung von Art. 37^{bis} (**Strassenverkehr**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1929. **Initiative.**
BBl 1927 II 281, 387; 1928 II 420, 1383; 1929 I 343, 345, 348, 873.
AS 45 268.

¹⁾ Siehe Ziffer 34 hiervor.

²⁾ Siehe Ziffer 29 hiervor.

³⁾ Siehe Ziffer 33 hiervor.

26. Aufnahme eines Art. 32^{quater} (**Branntweinverbot**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1929. **Initiative.**
BBl 1921 V 13; 1922 I 329; 1927 II 591; 1929 I 343, 345, 349, 873.
AS 45 269.
27. Aufnahme eines Artikels betreffend die **Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1935. **Initiative.**
BBl 1934 III 830; 1935 I 13, 277, 682, 691, 693; II 77. AS 51 665.
28. Änderung von Art. 56 (**Verbot der Freimaurerei und ähnlicher Vereinigungen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 28. November 1937. **Initiative.**
BBl 1934 III 582, 856; 1935 I 721; 1936 II 517; 1937 II 132, 134, 136, 497. AS 54 65.
29. Änderung von Art. 41 (**Private Rüstungsindustrie**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938. **Initiative.**¹⁾
30. Änderung von Art. 89 Abs. 2 (**Fakultatives Referendum**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938. **Initiative.**
BBl 1936 II 506, 655; 1937 III I, 739; 1938 I 1, 3. AS 54 199.
31. Änderung von Art. 113 (**Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939. **Initiative.**
BBl 1936 II 349, 555; 1937 III 5; 1938 I 561; II 854, 856, 1205, 1207; 1939 I 161. AS 55 241.
32. Änderung der Art. 95 und 96 (**Wahl des Bundesrates durch das Volk**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. Januar 1942. **Initiative.**²⁾
BBl 1939 II 161, 366; 1940 604; 1941 788, 840, 842; 1942 89. AS 58 275.
33. Änderung der Art. 72, 73 und 75 (**Reorganisation des Nationalrates**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. Mai 1942. **Initiative.**
BBl 1941 161, 248, 481; 1082; 1942 73, 75, 430. AS 58 545.
34. Aufnahme eines Art. 37^{quater} und Ergänzung des Art. 31 Abs. 2 (**Verkehrskoordination**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 10. Februar 1946. **Initiative.**³⁾
BBl 1938 I 711, 793; 1941 1120; 1943 22; 1945 II 397, 399; 1946 I 720.
AS 62 440.
35. Änderung von Art. 32 (**Recht auf Arbeit**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1946. **Initiative.**⁴⁾
BBl 1943 416, 465; 1946 II 773; 1946 III 935, 937, 939; 1947 I 454.
AS 63 232.
36. Änderung von Art. 31 Abs. 1 (**Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Mai 1947. **Initiative.**⁴⁾
BBl 1943 784, 874; 1946 III 825; 1947 I 1109, 1111, 1138; II 381.
AS 63 1069.

¹⁾ Siehe Ziffer 39 hiervor.

²⁾ Siehe Ziffer 9 hiervor.

³⁾ Da das Volksbegehren zugunsten des Gegenentwurfes der Bundesversammlung zurückgezogen worden ist, wurde nur über den Gegenentwurf abgestimmt.

⁴⁾ Siehe Ziffer 44 hiervor.

37. Änderung von Art. 39 (**Schweizerische Nationalbank**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 22. Mai 1949. ¹⁾
 BBl 1948 III 693; 1949 I 324, 358, 360; II I, 585.
38. Änderung der Art. 30, 39 Abs. 4, 41bis, 41ter und 42 (**Finanzreform**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950. ²⁾
 BBl 1948 I 309; II 85; III 529; 1950 I 610, 737, 742, 744; II 409; III 179.
39. Aufnahme eines Art. 31sexies betreffend Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 1. Oktober 1950. Initiative.
 BBl 1943 560, 576; 1950 I 331, 663; 777; II 412, 413; III 293, 753.
40. Änderung von Art. 39 (**Notenbank**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 15. April 1951. Initiative. ³⁾
41. Ergänzung des Art. 42 (**Umsatzsteuern**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 15. April 1951. Initiative.
 BBl 1950 I 837, 1164; 1951 III 949; 1952 I 124, 517, 519; II 19, 384.
42. Ergänzung der Bundesverfassung betreffend Rüstungsfinanzierung und Schutz der sozialen Errungenschaften
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Mai 1952. Initiative.
 BBl 1951 III 1126; 1952 I 61, 432, 639, 655, 657; II 301, 385.
43. Ergänzung der Bundesverfassung betreffend Deckung der Rüstungsausgaben
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1952.
 BBl 1951 III 917; 1952 I 635; II 212, 213, 657; III 172.
44. Aufhebung der Art. 30, 41bis, 41ter und 42 und Ersetzung durch die Art. 30, 42, 42bis, 42ter, 42quater, 42quinquies und 46 Abs. 3 (**Finanzhaushalt des Bundes**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953. ⁴⁾
 BBl 1953 I 93; III 235, 252, 254; 1954 I 42, 531.
45. Ergänzung des Art. 24bis (**Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1954. Initiative.
 BBl 1953 I 552, 673; 1954 I 721; II 533, 680, 682; 1955 I 61, 568.
46. Ergänzung der Bundesverfassung betreffend Schutz der Mieter und Konsumenten
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. März 1955. Initiative. ⁵⁾
 BBl 1954 I 322, 477; II 169, 1317; 1955 I 1, 3, 673, 1149.
47. Verlängerung des Verfassungszusatzes vom 26. September 1952 (s. Ziff. 49 hiervor). (**Befristete Weiterführung einer beschränkten Preiskontrolle**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. März 1955. ⁶⁾
 BBl 1954 II 169, 1317; 1955 I 1, 3, 673, 1149.
48. Ergänzung des Art. 89 (**Wasserrechtskonzessionen**)
 Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. Mai 1956. Initiative.
 BBl 1953 I 552, 673; 1955 II 637; 1956 I 830, 839, 841, 1227, 1333.

¹⁾ Siehe Ziffer 48 hiervor.

²⁾ Siehe Ziffer 47 hiervor.

³⁾ Siehe Ziffer 52 hiernach.

⁴⁾ Siehe Ziffer 48 hiervor.

⁵⁾ Siehe Ziffer 47 hiervor.

⁶⁾ Siehe Ziffer 46 hiervor.

49. Änderung von Art. 23^{bis} (**Brotgetreideordnung**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 30. September 1956.
BBl 1956 I 69, 1328, 1421, 1534; II 657, 1024.
50. Aufnahme eines Art. 89^{ter} (**Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 30. September 1956. *Initiative.*¹⁾
BBl 1953 III 244, 427; 1954 I 828; 1955 II 1401; 1956 I 1330, 1421, 1534;
II 34, 657, 1023.
51. Aufnahme eines Art. 22^{bis} (**Zivilschutz**)²⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. März 1957.
BBl 1956 I 1089; II 1020; 1957 I 88, 90, 1040, 153.
52. Aufnahme eines Art. 36^{bis} (**Rundspruch und Fernsehen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. März 1957.
BBl 1956 I 1504; II 1022; 1957 I 88, 90, 1040; II 154.
53. Aufnahme eines Art. 33^{bis} (**Mißbrauch wirtschaftlicher Macht**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. Januar 1958. *Initiative.*
BBl 1955 I 236, 365; 1957 I 347; II 151, 908, 910; 1958 I 505, 668.
54. Änderung von Art. 34 (**Einführung der 44-Stunden-Woche**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. Oktober 1958. *Initiative.*
BBl 1955 II 545, 678; 1957 II 1101; 1958 I 1163; II 285, 287, 1465, 1710.
55. Änderung von Art. 74 (**Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes**)³⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 1. Februar 1959.
BBl 1957 I 665; 1958 I 1165; II 1400, 1401; 1959 I 370, 573.
56. Änderung der Art. 89 und 113 und Aufnahme eines Art. 93^{bis} (**Gesetzesinitiative**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 22. Oktober 1961. *Initiative.*
BBl 1958 II 1724; 1959 I 78; 1960 I 361; II 873; 1961 I 1596; II 102, 104,
1171, 1353.
57. Aufnahme eines Art. 20^{bis} (**Verbot von Atomwaffen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 1. April 1962. *Initiative.*
BBl 1959 I 1287, 1403; 1961 II 202, 1351; 1962 I 61, 63, 913, 1473.
58. Aufnahme eines Art. 20^{bis} (**Entscheidungsrecht über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. Mai 1963. *Initiative.*
BBl 1959 II 256, 337; 1962 II 18, 1155; 1963 I 576, 578, 580; II 43, 859.
59. Aufnahme eines Art. 9 der Übergangsbestimmungen (**Steueramnestie**)⁴⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. Februar 1964.
BBl 1963 II 820, 1364, 1365; 1964 I 414, 588.
60. Aufnahme eines Art. 31^{sexies} (**Bodenspekulation**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. Juli 1967. *Initiative.*
BBl 1963 II 153, 269; 1966 I 878; II 979; 1967 I 720, 721; II 49, 589.

¹⁾ Da das Volksbegehren zugunsten des Gegenentwurfes der Bundesversammlung zurückgezogen worden ist, wurde nur über den Gegenentwurf abgestimmt.

²⁾ Siehe Ziffer 60 hiervor.

³⁾ Siehe Ziffer 72 hiervor.

⁴⁾ Vgl. Ziffer 69 unter B (Änderungen).

61. Aufnahme eines Art. 69^{quater} (**Überfremdung**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. **Initiative.**
BBl 1969 I 1163, 1320; II 1044; 1970 I 526, 590, 591; II 301, 1002.
62. Änderung von Art. 34^{quinquies} und Aufnahme eines Art. 34^{sexies} (**Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 27. September 1970. **Initiative.**
BBl 1967 II 865, 1154; 1969 II 887; 1970 I 528; II 119, 121, 1516, 1628.
63. Änderung von Art. 41^{ter} und von Übergangsbestimmungen (**Änderung der Finanzordnung des Bundes**)¹⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 15. November 1970.
BBl 1969 II 749; 1970 II 1, 693, 694, 1574; 1971, I 84.
64. Aufnahme eines Art. 34^{sexies} (**Bildung eines Wohnaufonds**)²⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 5. März 1972. **Initiative.**
BBl 1971 I 320; I 1657; II 1972, 1972 I 81, 83; 1309, 1832.
65. Änderung von Art. 41 (**Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 24. September 1972. **Initiative.**
BBl 1970 II 1526; 1971 I 1585; 1972 I 1834, II 6, 8; 1447, 1599.
66. Änderung von Art. 34^{quater} (**Schaffung einer wirklichen Volkspension**)³⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972. **Initiative.**
BBl 1970 I 50; 1971 II 1597; 1972 I 1836, II 1068, 1070; 1973 I 73, 785.
67. Änderung von Art. 27, 27^{bis}, 34^{ter} Abs. 1 Bst. g und von Art. 5 der Übergangsbestimmungen sowie Aufhebung von Art. 27^{quater} (**Bildungswesen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. März 1973.
BBl 1972 I 375, II 1027, 1636, 1638; 1973 I 1195.
68. Aufnahme eines Art. 69^{quater} (**Überbevölkerung und Überfremdung**).
Verworfen in der Volksabstimmung vom 20. Oktober 1974. **Initiative.**
BBl 1972 II 1451; 1974 I 190; II 171; 233, 235, 1353, 1522.
69. Änderung des Art. 41^{ter}, sowie des Art. 8 der Übergangsbestimmungen (**Verbesserung des Bundeshaushalts**).
Verworfen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974.
BBl 1974 I 1309; II 879, 900, 902, 1365; 1975 I 480, 827, 925, 1159.
70. Aufnahme eines Art. 13 in die Übergangsbestimmungen (**Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen**).
Angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974, wegen seiner Abhängigkeit von der Annahme des Beschlusses unter 69 aber nicht in Kraft getreten.
BBl 1974 II 882; 900, 902, 1365; 1975 I 480, 925, 1159.
71. Änderung des Art. 34^{bis} und Aufhebung des Art. 34^{quinquies} (**Krankenversicherung . . .**).
Verworfen in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974. **Initiative und Gegenvorschlag.**
BBl 1970 I 693; 1972 I 688; 1973 I 940; 1974 I 812; II 900, 902; 1975 I 480, 925, 1159.

¹⁾ Vgl. Ziffer 74 unter B (Änderungen).

²⁾ Vgl. Ziffer 76 unter B (Änderungen).

³⁾ Vgl. Ziffer 77 unter B (Änderungen).

72. Änderung des Art. 31^{quinquies} (**Konjunkturartikel**).
Verworfen in der Volksabstimmung vom 2. März 1975.
BBl 1973 I 117; 1974 II 884, 1474, 1476; 1975 I 1583; II 196.
73. Aufnahme in Art. 34^{ter} Abs. 1 eines Bst. bbis (**Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung**). Initiative. Oder Aufnahme eines Art. 34^{octies} (**Mitbestimmung der Arbeitnehmer im betrieblichen Bereich**). Gegenvorschlag.
Beide verworfen in der Volksabstimmung vom 21. März 1976. Initiative und Gegenvorschlag.
BBl 1971 II 780; 1973 II 237; 1974 I 886; 1975 II 2094, 2096; 1976 II 660, 1048.
74. Aufnahme eines Art. 36 Abs. 5 und eines Art. 36^{quater} (**Radio und Fernsehen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. September 1976.
BBl 1973 II 1231; 1976 I 1078; II 953, 955; III 1153, 1540.
75. Aufnahme eines Art. 37^{bis} Abs. 3 (**Einführung einer Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge und Fahrräder durch den Bund**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. September 1976. Initiative.
BBl 1975 I 700; II 2294; 1976 II 953, 955; III 1153, 1540.
76. Aufnahme eines Art. 34^{octies} (**Einführung der 40-Stunden-Woche**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1976. Initiative.
BBl 1975 II 2259; 1976 II 1046; 1977 I 532, I 1380.
77. Aufnahme eines Art. 69^{quater} (**Zum Schutze der Schweiz**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. März 1977. Initiative.
BBl 1976 I 1337; III 643; 1977 I 21, 23; II 197, 438.
78. Aufnahme eines Art. 44 Abs. 2^{bis} (**Beschränkung der Einbürgerungen**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. März 1977. Initiative.
BBl 1976 I 1373; III 645; 1977 I 21, 23; II 197, 438.
79. Änderung des Art. 89 (**Neuordnung des Staatsvertragsreferendums**)¹⁾
Verworfen in der Volksabstimmung vom 13. März 1977. Initiative.
BBl 1974 II 1133; 1976 III 1529; 1977 I 21, 23; II 197, 203, 438.
80. Änderung von Art. 41, 42 und von Art. 8, 9 der Übergangsbestimmungen (**Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1977.
BBl 1976 I 1384; III 1531; 1977 I 767, 769; II 1504.
81. Aufnahme eines Art. 31^{sexies} (**für einen wirksamen Mieterschutz**). Initiative. Oder Änderung des Art. 34^{septies} Abs. 2. Gegenvorschlag.
Beide verworfen in der Volksabstimmung vom 25. September 1977. Initiative und Gegenvorschlag.
BBl 1976 II 1345; 1977 I 1378; II 1141, 1143; III 837.
82. Änderung von Art. 24 (**Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. September 1977. Initiative.
BBl 1976 III 549; 1977 I 1376; II 1141, 1143; III 837.
83. Aufnahme eines Art. 34^{octies} (**Fristenlösung**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 25. September 1977. Initiative.
BBl 1976 II 798; 1977 II 798; II 1141, 1143; III 837.

¹⁾ Vgl. Ziffer 86 unter «Angenommene Änderungen».

84. Aufnahme eines Art. 41^{quater} und Änderung des Art. 8 der Übergangsbestimmungen (**Reichtumsteuer-Initiative**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977. **Initiative.**
BBl 1976 I 1503; III 647; 1977 III 97, 99; 1978 I 320.
85. Aufnahme eines Art. 36^{bis}, Abs. 1^{bis} (**Demokratie im Nationalstrassenbau**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. Februar 1978. **Initiative.**
BBl 1976 II 1133; 1977 I 1370; III 849, 851; 1978 I 1085.
86. Ergänzung von Art. 34^{quater}, Abs. 2 (**Herabsetzung des AHV-Alters**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 26. Februar 1978. **Initiative.**
BBl 1977 I 1549; III 249; 849, 851; 1978 I 1085.
87. Aufnahme eines Art. 37^{quater} (**12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978. **Initiative.**
BBl 1977 II 1065; III 916, 1978 I 696, 698; II 362.
88. Änderung des Art. 74 (**Stimm- und Wahlrecht für 18jährige**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979.
BBl 1976 III 1128; 1978 I 1625; II 1619, 1621; 1979 II 8.
89. Aufnahme eines Art. 32^{quinquies} (**Verbot der Suchtmittelreklame**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979. **Initiative.**
BBl 1978 I 1097; 1978 II 888; II 1619, 1621; 1979 II 8.
90. Änderung des Art. 24^{quinquies} und Übergangsbestimmung (**Atominitiative**)
Verworfen in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979. **Initiative.**
BBl 1977 III 355; 1978 II 889; II 1619, 1621; 1979 II 8.

D. Allgemeine Anregungen

1. **Reform der Bundesverwaltung inklusive Bundesbahnen**
Von den Räten am 13. Oktober 1922 als nicht zustandegekommen erklärt. **Initiative.**
BBl 1922 II 1039; III 403.
2. **Totalrevision der Bundesverfassung**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 8. September 1935. **Initiative.**
BBl 1934 III 302, 593, 877; 1935 II 105, 107, 445. AS 52 40.
3. **Neuordnung des Alkoholwesens**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 9. März 1941. **Initiative.**
BBl 1938 I 6, 81; 1939 I 601; 1940 199, 1387, 1389; 1941 245. AS 57 323.
4. **Beitrag der öffentlichen Unternehmungen an die Kosten der Landesverteidigung**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 8. Juli 1951. **Initiative.**
BBl 1946 III 948, 1141; 1950 I 914; III 751; 1951 II 23, 25, 577; III 210.
5. **Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in AHV-Kassen**
Rückzug am 23. Dezember 1947. **Initiative.**
BBl 1942 536.
6. **Bekämpfung des Alkoholismus**
Verworfen in der Volksabstimmung vom 16. Oktober 1966. **Initiative.**
BBl 1963 II 1038, 1255; 1965 III 41; 1966 I 1022, 1024, 1142; II 633, 980.

7. Schulkoordination

Von den Räten angenommen mit BB vom 6. Oktober 1972 betreffend Bildungswesen. Dieser Beschluss wurde in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 verworfen. **Initiative.**

BB1 1969 II 1188; 1970 II 755; 1971 II 1001; 1972 II 1060.

8. Schaffung eines Zivildienstes

Angenommen von den eidgenössischen Räten am 18. September 1973. **Initiative.**

BB1 1972 I 260; 1973 I 89; II 582.

9. Neuordnung der Studienfinanzierung

Rückzug am 20. September 1974. **Initiative.**

BB1 1972 I 1318; 1973 I 1319; 1974 I 810; II 189.

10. Reform des Steuerwesens

Verworfen in der Volksabstimmung vom 21. März 1976. **Initiative.**

BB1 1974 I 1245; 1975 I 273; II 194, 2094, 2096; 1976 II 660, 1048.

11. Einführung eines zivilen Ersatzdienstes

Verworfen in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977.

BB1 1976 II 961; 1977 II 436; III 97, 99; 1978 I 320.

**Expertenkommission
für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung**

Verfassungsentwurf 1977

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Präambel

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Im Willen, den Bund der Eidgenossen zu erneuern;
gewiss, dass frei nur bleibt, wer seine Freiheit gebraucht,
und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen;
eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht
und der Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt,
haben Volk und Kantone der Schweiz die folgende Verfassung beschlossen:

Erster Teil: Grundrechte und staatsleitende Grundsätze

1. Kapitel: Wesen und Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art. 1 Schweizerische Eidgenossenschaft

¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat.

² Sie besteht aus den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, (Jura).

Art. 2 Ziele

¹ Der Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung.

² Er schützt die Rechte und Freiheiten der Menschen und schafft die erforderlichen Grundlagen für ihre Verwirklichung.

³ Er fördert die Mitwirkung der Bürger an den politischen Entscheidungen.

⁴ Er strebt eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung an, die der Wohlfahrt des Volkes und der Entfaltung und Sicherheit der Menschen dient.

⁵ Er schützt die Umwelt und schafft eine zweckmässige Raumordnung.

⁶ Er schützt die allgemeine Gesundheit.

⁷ Er fördert Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kultur.

⁸ Er wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Art. 3 Teilung der Aufgaben

Bund und Kantone teilen sich in die Aufgaben des Staates.

2. Kapitel: Grundsätze staatlichen Handelns

Art. 4 Bindung an Verfassung und Gesetz

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an Verfassung und Gesetz gebunden.

Art. 5 Allgemeine Rechtsgrundsätze

¹ Die Handlungen staatlicher Organe müssen ihren Zielen angemessen sein.

² Kein staatliches Organ darf willkürlich handeln.

³ Staatliche Organe und Private schulden einander Treu und Glauben.

Art. 6 Schadenersatz

¹ Der Staat haftet für den Schaden, den seine Organe rechtswidrig verursacht haben.

² Er haftet auch für den Schaden, den seine Organe rechtmässig verursacht haben, wenn Einzelne davon schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.

Art. 7 Informationspflicht der Behörden

Die Behörden müssen über ihre Tätigkeit ausreichend informieren und Auskunft erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

3. Kapitel: Grundrechte

Art. 8 Menschenwürde

Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Art. 9 Rechtsgleichheit

¹ Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich.

² Niemand darf wegen seiner Herkunft, seines Geschlechtes, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner sozialen Stellung, seiner weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder Meinung benachteiligt oder bevorzugt werden.

³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Art. 10 Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre

¹ Jedermann hat das Recht auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit.

² Die Todesstrafe und Körperstrafen sind untersagt.

³ Die Privatsphäre und die Wohnung sind geschützt. Das Post- und Fernmeldegeheimnis ist gewährleistet.

⁴ Jedermann kann die Akten einsehen, die ihn betreffen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen eine Geheimhaltung erfordern. Er hat Anspruch auf Berichtigung.

Art. 11 Glaubens- und Gewissensfreiheit

¹ Jedermann kann seine Religion oder seine Weltanschauung frei wählen und bekennen.

² Jedermann hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten, an einem religiösen Unterricht teilzunehmen oder eine religiöse Handlung vorzunehmen, doch darf niemand hiezu gezwungen werden. Jedermann hat die gleiche Freiheit auch für seine Weltanschauung.

Art. 12 Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit

¹ Jedermann kann seine Meinung frei bilden, frei äussern und verbreiten.

² Der Staat sorgt dafür, dass die Meinungen in ihrer Vielfalt Ausdruck finden können, vor allem in Presse, Radio und Fernsehen.

³ Die Zensur ist untersagt.

Art. 13 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

¹ Jedermann hat das Recht, sich mit andern zu versammeln und zu vereinigen oder Versammlungen und Vereinigungen fernzubleiben.

² Versammlungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund können bewilligungspflichtig erklärt werden. Sie dürfen nur verboten oder eingeschränkt werden, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht.

Art. 14 Wissenschafts- und Kunstfreiheit

Die wissenschaftliche Lehre und Forschung sowie die künstlerische Betätigung sind frei.

Art. 15 Niederlassungsfreiheit und Auswanderungsfreiheit

¹ Ein Schweizer kann sich an jedem Ort des Landes niederlassen.

² Er kann auswandern und jederzeit in die Schweiz zurückkehren.

³ Er darf aus der Schweiz nicht ausgewiesen werden.

Art. 16 Asylrecht, Freizügigkeit und Einbürgerung der Ausländer

¹ Flüchtlingen wird nach Gesetz Asyl gewährt.

² Ausländer, die sich seit mehr als einem Jahr rechtmässig in der Schweiz befinden, können ihren Aufenthaltsort im ganzen Land frei wählen.

³ Ausländer haben unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein Recht auf Einbürgerung.

Art. 17 Eigentumsgarantie

¹ Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.

³ Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.

Art. 18 Berufswahlfreiheit

Jedermann kann seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei wählen.

Art. 19 Wirtschaftsfreiheit

¹ Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig sind.

³ Die Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Betätigung der Ausländer und ausländisch beherrschten Unternehmen einschränken.

Variante:

Streichen der Art. 17, 18 und 19, diese Artikel jedoch im 4. Kapitel einfügen: Art. 17 als Art. 29bis, Art. 18 als Art. 26bis, Art. 19 als Art. 34 Abs. 01, 02 und 03.

Art. 20 Rechtsschutz

¹ Jedermann hat Anspruch auf Rechtsschutz. Für Minderbemittelte ist der Rechtsschutz unentgeltlich.

² Die Gerichte sind unabhängig.

³ Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte sind untersagt.

⁴ Die Parteien haben in allen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör und auf einen begründeten Entscheid innert angemessener Frist.

⁵ Gegen Verfügungen der Verwaltung kann der Betroffene in letzter Instanz bei einem Gericht Beschwerde führen; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

⁶ Der Staat fördert die Rechtskenntnis und die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte.

Art. 21 Rechtsschutz für Inhaftierte und Internierte

¹ Jede Anordnung einer Untersuchungs- oder Sicherungshaft muss dem Gericht unterbreitet werden; dieses entscheidet unverzüglich.

² Wer sich ohne Verurteilung in Haft befindet oder interniert ist, kann jederzeit ein Gericht anrufen; dieses entscheidet unverzüglich.

³ Der Betroffene muss über seine Rechte unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, sie geltend zu machen.

Art. 22 Petitionsrecht

¹ Jedermann ist berechtigt, an Behörden Petitionen zu richten, und es darf ihm daraus kein Nachteil erwachsen.

² Petitionen müssen von einer zuständigen Behörde innert angemessener Frist beantwortet werden.

Art. 23 Schranken der Grundrechte

¹ Die Grundrechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. Ihr Kern ist unantastbar.

² Einschränkungen der Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Vorbehalten bleiben Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr.

³ Die Grundrechte von Wehrmännern, Beamten, Strafgefangenen und andern Personen, die in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen, dürfen zusätzlich nur so weit eingeschränkt werden, als es das besondere öffentliche Interesse erfordert, das diesem Verhältnis zugrundeliegt.

Art. 24 Verwirklichung der Grundrechte

Die Grundrechte müssen in der ganzen Gesetzgebung, besonders auch in Organisations- und Verfahrensvorschriften zur Geltung kommen.

Art. 25 Wirkung der Grundrechte unter Privaten

¹ Gesetzgebung und Rechtsprechung sorgen dafür, dass die Grundrechte sinn- gemäss auch unter Privaten wirksam werden.

² Wer Grundrechte ausübt, hat die Grundrechte anderer zu achten. Vor allem darf niemand Grundrechte durch Missbrauch seiner Machtstellung beeinträchtigen.

4. Kapitel: Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik

Art. 26 Sozialrechte

¹ Der Staat trifft Vorkehrungen,

- a. damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann;
- b. damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem un gerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;
- c. damit jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;
- d. damit jedermann die für seine Existenz unerlässlichen Mittel erhält;
- e. damit jedermann eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann, und der Mieter vor Missbräuchen geschützt ist.

² Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft.

Variante: statt Art. 18

Art. 26bis Berufsfreiheit

Jedermann kann seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei wählen.

Art. 27 Gesamtverträge

¹ Das Gesetz kann die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen vorsehen.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung ist nur zulässig, wenn die vertraglichen Bestimmungen die Interessen der Minderheiten und die regionalen Verschiedenheiten berücksichtigen sowie die Grundrechte und das öffentliche Interesse wahren.

Art. 28 Kollektive Arbeitsbeziehungen

¹ Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, betriebliche und berufliche Angelegenheiten gemeinsam zu regeln.

² Das Gesetz sieht Bestimmungen vor zur Verhütung und zur Überwindung von Arbeitskonflikten. Zwangsschlichtung ist ausgeschlossen.

³ Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, kollektive Kampfmassnahmen im Zusammenhang mit Arbeitsbeziehungen zu treffen. Für Beamte wird dieses Recht vom Gemeinwesen geregelt, dem sie angehören.

Art. 29 Ordnung des Unternehmens

¹ Die Gesetzgebung über Unternehmen regelt:

- a. die Rechte der Kapitalgeber;
- b. die Zuständigkeit der Leitungsorgane;
- c. die Mitbestimmung der im Unternehmen Tätigen an den Unternehmensentscheidungen;

d. die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheidungen direkt betroffenen Dritten.

² Der Staat sorgt dafür, dass die im Unternehmen Tätigen nach Möglichkeit wirtschaftlich gesichert sind und sich am Arbeitsplatz persönlich entfalten können.

Variante: statt Art. 17

Art. 29bis Eigentumsgarantie

¹ Das Eigentum ist im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet.

² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.

³ Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.

Art. 30 Eigentumpolitik

Mit seiner Eigentumpolitik soll der Staat vor allem:

- a. die Umwelt vor übermässiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung schützen;
- b. eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder fördern;
- c. die natürliche und die kulturelle Eigenart des Landes wahren;
- d. eine übermässige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten;
- e. volkswirtschaftlich oder sozial schädliches Gewinnstreben bekämpfen;
- f. für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen;
- g. das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen dient und das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird, schützen und fördern;
- h. eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen fördern.

Art. 31 Wirtschaftspolitik

Variante:

⁰ Der Staat strebt eine marktwirtschaftliche Ordnung an, welche die sozialen Pflichten beachtet.

Mit seiner Wirtschaftspolitik soll der Staat vor allem:

- a. eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung fördern;
- b. Arbeitslosigkeit und Teuerung verhüten und bekämpfen;
- c. die Währung schützen und die Geldmenge kontrollieren;
- d. im Rahmen der Raumordnung die Umwelt schützen;
- e. die Versorgung des Landes mit Energie, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen;
- f. für eine sparsame Verwendung von Rohstoffen und Energie sorgen;
- g. den öffentlichen und den privaten Verkehr aufeinander abstimmen;
- h. die Landwirtschaft schützen und entwickeln;

- i. die Aussenwirtschaft fördern und auf die Ziele der Aussenpolitik abstimmen;
- k. Regionen mit erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen unterstützen;
- l. Wirtschaftszweigen, deren Existenz gefährdet ist, Beihilfe zur Umstellung oder wenn nötig zur Erhaltung leisten.

Variante:

Absatz 2:

² Wenn diese Ziele es verlangen, kann der Staat in den Wirtschaftsablauf eingreifen und Wirtschaftspläne aufstellen.

Art. 32 Wettbewerb

¹ Das Gesetz verhindert, dass Wettbewerbsbeschränkungen, wie sie namentlich von Kartellen und ähnlichen marktmächtigen Organisationen herrühren, wirtschaftlichen oder sozialen Schaden verursachen.

² Es wirkt unerwünschten Zusammenschlüssen von Unternehmen entgegen, besonders der Verflechtung von Banken mit andern Unternehmen.

³ Der unlautere Wettbewerb wird durch Gesetz bekämpft.

Art. 33 Schutz der Konsumenten

Das Gesetz schützt die Konsumenten und setzt der Werbung Schranken.

Art. 34 Wirtschaftstätigkeit des Staates, Verstaatlichung

Variante:

Abs. 01, 02 und 03 statt Art. 19:

⁰¹ Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet.

⁰² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig sind.

⁰³ Die Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Betätigung der Ausländer und ausländisch beherrschter Unternehmen einschränken.

¹ Der Staat kann wirtschaftlich tätig werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt.

² Einzelne Wirtschaftsbereiche oder einzelne Unternehmen können nur gegen Entschädigung und nur dann verstaatlicht werden, wenn die Weiterführung der privaten Wirtschaftstätigkeit das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde.

Art. 35 Steuerpolitik

¹ Der Staat stuft die Einkommens- und Vermögenssteuern ab nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen; er kann andere Abgaben entsprechend gestalten.

² Er bekämpft Steuerflucht und Steuerhinterziehung.

5. Kapitel: Kulturpolitik

Art. 36

¹ Der Staat fördert das kulturelle Schaffen und erleichtert jedermann den Zugang zum kulturellen Leben.

² Mit seiner Kulturpolitik soll der Staat vor allem:

- a. die sprachliche und die kulturelle Vielfalt der Schweiz wahren;
- b. kulturelle Einrichtungen schaffen und fördern;
- c. die lokale und regionale Eigenständigkeit bewahren, bedrohte Minderheiten schützen und wenig begünstigte Landesteile fördern;
- d. die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland fördern;
- e. Kulturgüter und Denkmäler erhalten und pflegen.

³ Die Landessprachen der Schweiz sind das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische.

Variante: Art. 36bis

Bildungspolitik

Mit seiner Bildungspolitik soll der Staat vor allem:

- a. für jedermann eine seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Ausbildung gewährleisten;*
- b. die Fähigkeit und Bereitschaft eines jeden zu Verantwortung und Solidarität fördern;*
- c. die schöpferischen Kräfte eines jeden entwickeln helfen;*
- d. den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und Bildungsstufen erleichtern.*

6. Kapitel: Landesverteidigung

Art. 37

¹ Alle Schweizer können im Rahmen der Gesamtverteidigung zu Dienstleistungen verpflichtet werden.

² Alle Männer sind wehrpflichtig.

³ Wer den Militärdienst mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, leistet einen zivilen Ersatzdienst.

Zweiter Teil: Bund und Kantone

1. Kapitel: Die Organisation der Kantone

Art. 38 Kantonsverfassung

¹ Jeder Kanton gibt sich eine Verfassung.

² Die Kantonsverfassung unterliegt der Volksabstimmung. Sie muss von der Mehrheit der Stimmenden angenommen werden.

³ Eine bestimmte Anzahl der Stimmberechtigten kann jederzeit eine Änderung der Kantonsverfassung verlangen.

⁴ Der Kanton muss für seine Verfassung um die Gewährleistung des Bundes nachsuchen. Diese wird erteilt, wenn die Verfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht.

Art. 39 Politische Rechte

¹ Die Schweizer, die in der Schweiz wohnhaft und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, haben das Stimmrecht auch in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten.

² Die Kantone können das Stimmrecht weiteren Personen erteilen.

³ Sie bestimmen die Voraussetzungen der Wählbarkeit.

⁴ Das Stimmrecht steht in Kantonsangelegenheiten den im Kanton, in Gemeindeangelegenheiten den in der Gemeinde wohnenden Stimmberechtigten zu.

Art. 40 Organisation

¹ Die Kantone sind in ihrer Organisation frei.

² Sie bestimmen die Aufgaben ihrer Gemeinden und den Umfang der Gemeindeautonomie.

³ Sie schaffen die Organe, die zur Verwirklichung des Bundesrechts notwendig sind. Sie bestellen Gerichte zur Beurteilung von Streitigkeiten des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts des Bundes. In diesen Bereichen kann der Bund das Verfahrensrecht vereinheitlichen.

Art. 41 Bürgerrecht

¹ Jeder Schweizer ist Bürger eines Kantons und einer Gemeinde.

² Niemand darf wegen seines Kantons- oder seines Gemeindebürgerrechts benachteiligt werden.

³ Das kantonale Recht kann die Bürgergemeinden ermächtigen, für ihre Bürger besondere Rechte und Pflichten vorzusehen.

Art. 42 Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone

¹ Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen.

² Für Änderungen im Gebiet der Kantone genügt die Genehmigung der Bundesversammlung, wenn die beteiligten Kantone und die Bevölkerung des betroffenen Gebietes zugestimmt haben.

³ Die Bundesversammlung legt im Einzelfall das Verfahren fest.

⁴ Grenzbereinigungen zwischen den Kantonen werden durch interkantonale Vereinbarung vorgenommen.

2. Kapitel: Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Art. 43 Bundestreue und Zusammenarbeit

- ¹ Bund und Kantone schulden einander Rücksicht und Beistand.
- ² Sie unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie arbeiten namentlich durch gemeinsame Planungen zusammen.
- ³ Der Bund kann durch Gesetz die nachbarliche Zusammenarbeit der Kantone regeln.

Art. 44 Verträge und gemeinsame Einrichtungen

- ¹ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen.
- ² Der Bund und die Kantone können miteinander Verwaltungsabkommen schliessen.
- ³ Die Kantone können miteinander oder mit dem Bund gemeinsame Einrichtungen und Organe schaffen.

Art. 45 Verhältnis der Rechtsordnungen

- ¹ Bundesrecht geht kantonalem Recht vor.
- ² Der Bund kann den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen abgrenzen.
- ³ Die Doppelbesteuerung unter Kantonen ist untersagt.

Art. 46 Bundesaufsicht

- ¹ Der Bund wacht darüber, dass die Kantone das Bundesrecht einhalten.
- ² Er ergreift nötigenfalls geeignete Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.

Art. 47 Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone

- ¹ Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.
- ² Er greift ein, um die innere Ordnung der Kantone zu sichern oder wiederherzustellen, wenn sie schwer bedroht oder gestört ist, und die Kantone sie nicht selbst zu wahren vermögen.
- ³ Er kann zu diesem Zweck über kantonale Polizeikräfte verfügen.

3. Kapitel: Verantwortung von Bund und Kantonen

Art. 48 Begriff der Verantwortung

- ¹ Die Staatsaufgaben stehen in der Verantwortung des Bundes oder der Kantone.
- ² Wer eine Verantwortung trägt, hat das Recht und die Pflicht, die geeigneten Vorkehren zur Erfüllung der Staatsaufgaben zu treffen.

Art. 49 Auswärtige Angelegenheiten

¹ Der Bund trägt die Verantwortung für die Beziehungen zum Ausland.

² Die Kantone können in ihren Verantwortungsbereichen mit dem Ausland in nachbarlichen Angelegenheiten Abkommen schliessen. Sie handeln unter der Aufsicht des Bundes und, wenn er es als notwendig erachtet, durch seine Vermittlung.

Art. 50 Hauptverantwortung des Bundes

¹ Der Bund trägt die Hauptverantwortung für:

- a. Landesverteidigung;
- b. Staatsangehörigkeit, Stellung der Ausländer und Gewährung von Asyl;
- c. Zivil- und Strafrecht, Schuldbetreibung und Konkurs;
- d. Soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz;
- e. Eigentumsordnung und Eigentumspolitik;
- f. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik;
- g. Geld und Währung;
- h. Energiepolitik;
- i. Eisenbahnen, Schifffahrt und Luftfahrt;
- k. Strassenverkehr und Nationalstrassen;
- l. Landesplanung;
- m. Post- und Fernmeldewesen;
- n. Radio und Fernsehen;
- o. Mass und Gewicht;

² Die Kantone können in diesen Bereichen tätig werden, soweit Bundesgesetze es nicht ausschliessen.

Art. 51 Hauptverantwortung der Kantone

¹ Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für:

- a. öffentliche Ordnung;
- b. öffentliche Fürsorge;
- c. Spitäler und andere Einrichtungen der Gesundheitspflege;
- d. Schule und Bildung;
- e. Beziehungen zwischen Staat und Kirche;
- f. regionale und örtliche Raumordnung;
- g. Strassen;
- h. Nutzung der öffentlichen Gewässer und der Bodenschätze;

² Der Bund kann in diesen Bereichen:

- a. durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen;
- b. in Einzelfällen selber Einrichtungen schaffen.

³ Der Bund kann für seine Sicherheitsbedürfnisse über kantonale Polizeikräfte verfügen.

Art. 52 Übrige Verantwortungsbereiche

¹ Wo die Verfassung weder dem Bund noch den Kantonen die Hauptverantwortung zuweist, sind die Kantone verantwortlich, wenn Bundesgesetze nichts anderes bestimmen.

² Zu diesen Bereichen gehören namentlich:

- a. Schutz der Gesundheit;
- b. Schutz der Umwelt, der Landschaft und der Siedlungen;
- c. Kulturförderung;
- d. Förderung von Forschung, Wissenschaft und Kunst;
- e. Hochschulen;
- f. Berufsbildung.

Art. 53 Wahrung der kantonalen Selbständigkeit

¹ Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, währt er die Selbständigkeit der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren lässt.

² Die Kantone verwirklichen das Bundesrecht, soweit es nicht notwendig ist, dass der Bund es selbst tut.

4. Kapitel: Finanzordnung

Art. 54 Bundesabgaben

¹ Der Bund kann folgende Abgaben erheben:

- a. Zölle und andere Abgaben an der Grenze;
- b. eine allgemeine Verbrauchsumsatzsteuer;
- c. besondere Verbrauchssteuern auf
 - 1) Genussmitteln, namentlich auf Tabak und alkoholischen Getränken,
 - 2) Energieträgern aller Art;
- d. Stempelsteuern;
- e. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen;
- f. eine Steuer vom Einkommen natürlicher Personen (Zusatzsteuer);
- g. Steuern vom Gewinn und von den eigenen Mitteln der juristischen Personen;
- h. Steuern und andere Abgaben zur Abwehr oder zum Ausgleich von Besteuerungsmaßnahmen des Auslandes;
- i. Abgaben für Sozialversicherungen;
- k. Abgaben als Ersatz für persönliche eidgenössische Dienstpflichten;
 1. Lenkungsabgaben, die dazu dienen, ein den Zielen des Bundesrechts entsprechendes Verhalten zu erwirken;
- m. Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen;
- n. Gebühren und Monopolabgaben.

² Die Vorschriften des Bundes über die Ausgestaltung der kantonalen Einkommenssteuern gelten auch für die Zusatzsteuer des Bundes.

Art. 55 Abgaben der Kantone

¹ Die Kantone können Steuern vom Einkommen und vom Vermögen natürlicher Personen sowie andere Abgaben erheben.

² Soweit der Bund Abgaben erhebt, können die Kantone keine gleichartigen Abgaben erheben, wenn das Bundesgesetz es nicht anders bestimmt. Vorbehalten bleibt die Besteuerung juristischer Personen durch Kirchen.

³ Der Bund kann zur Harmonisierung der kantonalen Steuern oder im Interesse des Finanzausgleichs:

- a. den Kantonen vorschreiben, bestimmte Steuern zu erheben;
- b. durch Rahmengesetze die Ausgestaltung der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern bestimmen und die Mindestbelastung festlegen;
- c. durch Rahmengesetze die Ausgestaltung anderer kantonalen Steuern bestimmen.

Art. 56 Finanzausgleich

¹ Der Bund schafft ein System des Finanzausgleichs.

² Den Kantonen steht mindestens ein Sechstel des ordentlichen Ertrages gemäss Artikel 54 Abs. 1 Buchstaben a–g zur freien Verwendung zu.

³ Der Bund verteilt den Kantonsanteil auf die Kantone; er berücksichtigt dabei ihre Leistungsfähigkeit und Bedürfnisse.

⁴ Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren für die Erfüllung von Aufgaben, die er ihnen überträgt oder die sonstwie im Interesse des Landes liegen. Er kann die Entwicklungsprogramme der wirtschaftlich schwachen Kantone unterstützen.

⁵ Er kann Regeln aufstellen über einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich zugunsten der Kantone, die öffentliche Leistungen für Bewohner anderer Kantone erbringen.

⁶ Er erlässt Rahmengesetze über die Gestaltung der Finanzplanung, des Vorschlages und der Rechnung der Kantone.

Dritter Teil: Organisation des Bundes

1. Kapitel: Volk und Stände

Art. 57 Stimmberechtigte

Alle Schweizer sind in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

Art. 58 Ausübung des Stimmrechts

¹ Der Stimmberechtigte übt das Stimmrecht an seinem Wohnort aus. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Es regelt namentlich die Ausübung des Stimmrechts der Auslandschweizer.

² Die geheime und unverfälschte Stimmabgabe ist gewährleistet. Die Ausübung des Stimmrechts soll erleichtert werden.

Art. 59 Inhalt des Stimmrechts

Der Stimmberechtigte hat das Recht, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen sowie eidgenössische Volksinitiativen und Referendumsbegehren zu unterzeichnen.

Art. 60 Wahlen

¹ Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat und den Ständerat.

² Wahlkreise sind die Kantone. Für die Wahl des Nationalrates können grosse Wahlkreise durch Bundesgesetz unterteilt werden.

³ Stille Wahlen sind ausgeschlossen.

Variante:

¹ *Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat.*

² *Die Kantone bestimmen das Verfahren für die Wahl des Ständerates.*

³ *Wahlkreise sind die Kantone.*

⁴ *Stille Wahlen sind ausgeschlossen.*

Art. 61 Obligatorisches Referendum

¹ Dem Volk und den Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. alle Änderungen der Bundesverfassung;
- b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften.

² Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung;
- b. Volksbegehren, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind.

Art. 62 Fakultatives Referendum

¹ Bundesgesetze werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder drei kantonale Parlamente innert 90 Tagen seit der Veröffentlichung es verlangen.

² Dem fakultativen Referendum sind auch internationale Verträge unterstellt, die

- a. unbefristet und unkündbar sind;
- b. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- c. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

³ Die Bundesversammlung kann beschliessen, dass weitere internationale Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

⁴ Die Bundesdekrete unterliegen nicht dem fakultativen Referendum.

Art. 63 Feststellung des Abstimmungsergebnisses

¹ Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden dafür stimmt.

² Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände dafür stimmen.

³ Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als seine Standesstimme.

⁴ Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden haben eine halbe Standesstimme.

Art. 64 Volksinitiative

¹ 50 000 Stimmberechtigte können in der Form der Anregung ein Volksbegehren einreichen und verlangen, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung trifft.

² Das Begehren kann in Richtlinien oder in einem ausgearbeiteten Entwurf bestehen.

Art. 65 Kantonsinitiative

Drei kantonale Parlamente können der Bundesversammlung in der Form der Anregung ein Begehren einreichen mit den gleichen Wirkungen wie die Volksinitiative.

Art. 66 Behandlung der Initiative

¹ Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Begehren Folge geben will. Lehnt sie es in der Sache ab, so wird es dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes.

³ Die Vereinigte Bundesversammlung arbeitet die Vorlage aus, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können.

Variante: statt Art. 64–66:

Art. 64

Allgemeine Anregung

¹ 50 000 Stimmberechtigte können ein Volksbegehren in Form der allgemeinen Anregung einreichen.

² Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Volksbegehren Folge geben will.

³ Lehnt sie es ab, so wird das Volksbegehren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

⁴ Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Volksbegehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes.

Art. 64bis

Formulierte Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

¹ 100 000 Stimmberechtigte können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

² Das Volksbegehren und der allfällige Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.

Art. 64ter

Formulierte Gesetzesinitiative

¹ 50 000 Stimmberechtigte können in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes den Erlass eines Gesetzes verlangen.

² Wenn die Bundesversammlung dem Begehren zustimmt, unterliegt das Gesetz dem fakultativen Referendum.

³ Lehnt sie es ab, so werden das Begehren und ein allfälliger Gegenentwurf dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.

Art. 65

Kantonsinitiative

Drei kantonale Parlamente können eine Initiative einreichen; diese hat die gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative.

Art. 66

Initiative und Gegenvorschlag

Stellt die Bundesversammlung der Initiative einen eigenen Gegenvorschlag gegenüber, so ist über die Initiative und gleichzeitig, für den Fall, dass sie abgelehnt wird, über den Gegenvorschlag abzustimmen.

Art. 67 Ergänzende Bestimmungen

Das Gesetz sieht ergänzende Bestimmungen über Inhalt und Ausübung des Stimmrechts vor.

Art. 68 Politische Parteien

¹ Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

² Den politischen Parteien können nach Bundesgesetz staatliche Beiträge und andere Leistungen ausgerichtet werden.

³ Eine Leistung wird an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die politischen Parteien nach demokratischen Grundsätzen organisieren und betätigen, dass sie im Nationalrat über eine Mindestzahl von Sitzen verfügen und über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

Art. 69 Anhörung

¹ Die Kantone und die politischen Parteien sowie die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen und weitere Kreise werden bei der Vorbereitung der Gesetzgebung in zweckmässiger Weise angehört.

² Jedermann kann den Bundesbehörden für die Vorbereitung der Gesetzgebung Vorschläge unterbreiten.

³ Der Zugang zu den Stellungnahmen ist gewährleistet.

⁴ Der Bund trifft Massnahmen, um eine breite öffentliche Beteiligung an der Gesetzgebung zu ermöglichen.

2. Kapitel: Die Bundesbehörden

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 70 Wählbarkeit

¹ Jeder Stimmberechtigte ist in die Bundesversammlung, in den Bundesrat, in das Bundesgericht und in alle weiteren Behörden des Bundes wählbar.

² Für Ämter, die eine besondere Ausbildung erfordern, kann das Gesetz weitere Voraussetzungen für die Wählbarkeit aufstellen.

Art. 71 Unvereinbarkeiten

¹ Ein Mitglied der Bundesversammlung, ein Bundesrat oder ein Richter oder Ersatzrichter des Bundesgerichtes kann nicht gleichzeitig Mitglied einer andern dieser Behörden sein.

² Die Unvereinbarkeiten für Beamte und andere Personen im Dienst des Bundes werden durch Gesetz geregelt.

Art. 72 Amtsdauer

Die Amtsdauer für die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie für die Bundesbeamten beträgt vier, für die Bundesrichter und Ersatzrichter sechs Jahre.

Art. 73 Amtssitze

Sitz der Bundesversammlung und des Bundesrates ist Bern, Sitz des Bundesgerichts Lausanne und Luzern.

Art. 74 Amtssprachen

Die Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, Französische und Italienische.

Art. 75 Ergänzende Bestimmungen

Das Gesetz sieht ergänzende Bestimmungen über die Organisation der Bundesbehörden vor.

2. Abschnitt: Die Bundesversammlung

A. Stellung

Art. 76

Die Bundesversammlung ist die gesetzgebende und die oberste aufsichtsführende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 77 Nationalrat und Ständerat

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizer Volkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden entsenden einen Abgeordneten.

Variante:

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden einen Abgeordneten. Die 16 Kantone mit der grössten Bevölkerungszahl entsenden einen dritten Abgeordneten.

Art. 78 Verhältnis zwischen den beiden Räten

¹ Die beiden Räte sind einander gleichgestellt.

² Sie verhandeln getrennt. Für Erlasse und Entscheide der Bundesversammlung müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen.

³ Die Räte versammeln sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zur Vereinigten Bundesversammlung:

- a. um Wahlen vorzunehmen;
- b. um Kompetenzkonflikte unter Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. um die von einer Volks- oder Kantonsinitiative angeregte Vorlage auszuarbeiten, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können;
- d. um Begnadigungen auszusprechen;
- e. um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Art. 79 Instruktionsverbot

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Instruktionen.

² Sie müssen ihre Verpflichtungen gegenüber Interessenorganisationen und andere Beziehungen, die ihre politische Unabhängigkeit beeinträchtigen können, offenlegen.

C. Zuständigkeiten

Art. 80 Bundesgesetz und Bundesdekret

¹ Die Bundesversammlung erlässt ihre rechtssetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesdekretes.

² Sie kann ein Bundesdekret nur erlassen, soweit ein Bundesgesetz dazu ausdrücklich ermächtigt.

³ Wichtige Bestimmungen bedürfen der Form des Bundesgesetzes.

Art. 81 Dringlichkeitsrecht

¹ Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem Rat als dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden.

² Die fakultative Volksabstimmung über ein dringlich erklärtes Bundesgesetz wird innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten durchgeführt.

³ Wird ein als dringlich erklärtes Bundesgesetz in der Volksabstimmung abgelehnt, so fällt es ein Jahr nach seinem Inkrafttreten dahin.

Art. 82 Planung

¹ Die Bundesversammlung bestimmt die wesentlichen Ziele und die Mittel der Staatstätigkeit.

² Sie befindet über die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit, vor allem über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes.

Variante:

bei Annahme von Variante Art. 31 Abs. 2:

² Sie befindet über Pläne, namentlich die Richtlinien der Staatspolitik, den Finanzplan und allfällige Wirtschaftspläne des Bundes.

Art. 83 Ausgaben, Voranschlag und Rechnung

Die Bundesversammlung beschliesst nach Massgabe des Finanzplanes die Ausgaben des Bundes und setzt den Voranschlag fest; sie nimmt die Staatsrechnung ab.

Art. 84 Parlamentarische Oberaufsicht

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über alle Behörden und andern Organe, die für den Bund handeln.

² Sie kann jedoch kraft ihrer Oberaufsicht deren Erlasse und Entscheide nicht aufheben und keine verbindlichen Weisungen erteilen.

Art. 85 Weitere Zuständigkeiten

¹ Die Bundesversammlung

- a. beaufsichtigt die Führung der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Wahrung der äussern Sicherheit und der Neutralität des Landes;

- b. genehmigt die internationalen Verträge, soweit nicht der Bundesrat zum Abschluss ermächtigt ist;
- c. beaufsichtigt die Wahrung der innern Sicherheit des Landes;
- d. beaufsichtigt die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen;
- e. bewilligt Truppenaufgebote, die mehr als 50 000 Mann umfassen oder länger als einen Monat dauern;
- f. wählt die Bundesräte, den Bundeskanzler, die Richter und Ersatzrichter des Bundesgerichts, den General und die Parlamentsbeauftragten;
- g. entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden;
- h. entscheidet über Begnadigungsgesuche.

² Durch Gesetz können der Bundesversammlung weitere Zuständigkeiten eingeräumt werden.

D. Gliederung und Verfahren

Art. 86 Präsidenten

Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten.

Art. 87 Kommissionen

¹ Jeder Rat kann zur Vorbereitung seiner Verhandlungen Kommissionen aus seiner Mitte bestellen.

² Für die Vereinigte Bundesversammlung, für besondere Untersuchungen im Rahmen der Oberaufsicht und für die Bereinigung von Differenzen zwischen den beiden Räten können gemeinsame Kommissionen gebildet werden.

Art. 88 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden, welche die Verhandlungen der Bundesversammlung vorbereiten.

Art. 89 Parlamentsbeauftragte

¹ Die Bundesversammlung kann Parlamentsbeauftragte einsetzen, die in bestimmten Bereichen Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht wahrnehmen.

² Sie wählt namentlich einen Beauftragten, welcher Eingaben Dritter prüft (Ombudsmann).

Art. 90 Sessionen

¹ Die beiden Räte versammeln sich zu Sessionen, so oft es die Geschäfte erfordern.

² Sie werden einberufen auf gesetzlich festgelegte Zeitpunkte, oder wenn sie oder der Bundesrat es beschliessen, oder wenn ein Viertel der Mitglieder eines Rates es verlangt.

Art. 91 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind in der Regel öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 92 Vorschlagsrechte

¹ Jeder Rat, jedes Mitglied der Räte; jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission sowie der Bundesrat kann der Bundesversammlung Vorschläge unterbreiten.

² Das gleiche Recht steht jedem Kanton zu.

Art. 93 Immunität

Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sind für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Kommissionen rechtlich nicht verantwortlich.

3. Abschnitt: Bundesrat

A. Stellung

Art. 94

Der Bundesrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 95 Mitglieder

¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Er wird nach jeder Erneuerung der Bundesversammlung gewählt.

Variante:

¹ *Der Bundesrat besteht aus elf Mitgliedern.*

Diese Variante mit Präsidialdepartement in Art. 96 Abs. 2 jedoch ohne Kanzler in Art. 85, Abs. 1 lit. f und Art. 106.

Art. 96 Der Bundespräsident

¹ Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung aus der Mitte des Bundesrates für die Dauer eines Jahres gewählt.

² Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Er leitet die Arbeit des Bundesrates.

Variante:

¹ Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung aus der Mitte des Bundesrates auf die Dauer von 2 Jahren gewählt. Einmalige Wiederwahl ist möglich.

² Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Er leitet mit Hilfe des Präsidialdepartements die Arbeit des Bundesrates.

C. Zuständigkeiten

Art. 97 Regierungsaufgaben

Der Bundesrat nimmt, soweit nicht die Bundesversammlung zuständig ist, folgende Regierungsaufgaben wahr:

- a. er sorgt für die äussere und innere Sicherheit und die Neutralität des Landes;
- b. er trifft Vorkehren und ergreift Initiativen entsprechend der Lage von Staat und Gesellschaft;
- c. er plant die Staatstätigkeit;
- d. er stellt die Koordination zwischen den Organen des Bundes und zwischen dem Bund und den Kantonen sicher;
- e. er führt die Bundesaufsicht über die Kantone, genehmigt die Kantonsverfassungen, die Abkommen der Kantone mit dem Ausland und, soweit Bundesgesetze es vorsehen, kantonale Erlasse sowie Verträge zwischen den Kantonen;
- f. er verfügt über die Armee;
- g. er trifft die Wahlen, die nicht andern Organen zustehen;
- h. er informiert die Öffentlichkeit laufend über seine Tätigkeit und seine Vorhaben.

Art. 98 Auswärtige Angelegenheiten

¹ Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten.

² Er handelt die internationalen Verträge aus, unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit nicht ein Bundesgesetz ihn zum selbständigen Abschluss ermächtigt, und ratifiziert sie.

Art. 99 Vorverfahren der Gesetzgebung

Der Bundesrat leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung; die Bundesversammlung kann in einzelnen Fällen Ausnahmen vorsehen.

Art. 100 Verordnungen des Bundesrates

¹ Der Bundesrat kann rechtssetzende Bestimmungen erlassen in der Form der Verordnung, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesdekret ihn dazu ausdrücklich ermächtigt. Das Bundesgesetz oder das Bundesdekret muss den Zweck der Verordnung und die Grundsätze für ihre inhaltliche Gestaltung festlegen.

² Der Bundesrat kann ferner im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Verordnungen erlassen, um Störungen der öffentlichen Sicherheit und sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen fallen ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin; sie können nicht erneuert werden.

Art. 101 Andere Verordnungen

¹ Der Bundesrat kann seine Zuständigkeit zum Erlass von Verordnungen auf die Departemente übertragen.

² Durch Gesetz können auf Einrichtungen des Bundes, die keinem Departement angehören, Rechtssetzungsbefugnisse übertragen werden, wenn es sich um Gegenstände von untergeordneter Bedeutung handelt.

Art. 102 Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen

Der Bundesrat ist zuständig für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen.

Art. 103 Rechtspflege

Der Bundesrat übt Verwaltungsrechtspflege in den durch Gesetz bezeichneten Fällen aus.

Art. 104 Leitung der Bundesverwaltung

¹ Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung.

² Er sorgt für eine rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Bundesverwaltung und gibt ihr im Rahmen des Gesetzes eine zweckmässige Organisation.

³ Er beaufsichtigt die andern Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes.

4. Abschnitt: Bundesverwaltung, Bundeskanzlei und weitere Organe

A. Organisation der Bundesverwaltung

Art. 105

¹ Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert. Jedes Departement wird von einem Mitglied des Bundesrates geleitet.

² Für besondere Aufgaben können durch Gesetz öffentliche Anstalten und Körperschaften des Bundes gebildet werden.

³ Durch Bundesgesetz können Verwaltungsaufgaben des Bundes auf andere öffentlichrechtliche Organisationen, ausnahmsweise auch auf Personen des Privatrechts übertragen werden.

B. Bundeskanzlei

Art. 106

¹ Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle der Bundesversammlung und des Bundesrates.

² Der Bundeskanzler steht der Bundeskanzlei vor.

C. Weitere Organe des Bundes

Art. 107

Durch die Bundesgesetzgebung können weitere Organe des Bundes geschaffen werden, die der Bundesversammlung oder dem Bundesrat zur Verfügung stehen.

5. Abschnitt: Bundesgericht

A. Stellung

Art. 108

Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

B. Zuständigkeiten

Art. 109 Verfassungsgerichtsbarkeit

¹ Das Bundesgericht beurteilt

- a. Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, namentlich von Grundrechten und politischen Rechten;
- b. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen;
- c. Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie.

² Beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:

- a. Bundesgesetze;
- b. internationale Verträge, Erlasse und Entscheide;
- c. durch Bundesgesetz als Ausnahmen bezeichnete Beschlüsse und Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates;
- d. die Dringlicherklärung eines Bundesgesetzes.

³ Die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes kann hingegen im Falle seiner Anwendung geltend gemacht werden.

⁴ Das Gesetz kann weitere Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellen.

Variante:

Verfassungsgerichtsbarkeit ohne Überprüfung von Bundesgesetzen oder Bundesdekreten auf deren Verfassungsmässigkeit:

Art. 109 Abs. 2 statt Abs. 2/3

² *Beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:*

- a. Bundesgesetze, Bundesdekrete sowie internationale Verträge, Erlasse und Entscheide weder unmittelbar noch im Falle ihrer Anwendung;*
- b. die durch Bundesgesetze als Ausnahmen bezeichneten Beschlüsse und Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates.*

Art. 110 Weitere Zuständigkeiten

Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeiten des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie in andern Bereichen der Rechtsprechung.

C. Weitere Gerichte des Bundes

Art. 111

Das Gesetz kann weitere Gerichte des Bundes schaffen; ihre Urteile können an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Vierter Teil: Revision der Bundesverfassung

Art. 112 Grundsatz

Die Bundesverfassung kann jederzeit teilweise oder ganz revidiert werden.

Art. 113 Teilrevision

Die Teilrevision wird nach dem Verfahren für die Gesetzgebung durchgeführt.

Art. 114 Einheit der Materie

Die Teilrevision muss sich auf einen Regelungsbereich beziehen, der eine Einheit darstellt. Sie kann eine oder mehrere Bestimmungen umfassen.

Art. 115 Totalrevision

¹ Die Bundesversammlung kann die Totalrevision beschliessen. Sie entscheidet, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die Revision ausarbeitet.

² Die Totalrevision kann auch von 100 000 Stimmberechtigten verlangt werden. In diesem Fall stimmt das Volk darüber ab, ob sie durchzuführen sei, und ob die Bundesversammlung oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeiten soll.

Art. 116 Durchführung durch die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung führt die Totalrevision nach den Grundsätzen des Verfahrens für die Gesetzgebung durch.

Art. 117 Verfassungsrat

¹ Der Verfassungsrat besteht aus 246 Abgeordneten, von denen 200 wie die Mitglieder des Nationalrates und 46 wie die Mitglieder des Ständerates gewählt werden.

Variante:

Die Zahl hängt vom Inhalt der Art. 1 und 77 ab.

² Für die Mitglieder des Verfassungsrates bestehen keine Unvereinbarkeiten.

³ Der Verfassungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

Art. 118 Referendum von Volk und Ständen

Der revidierte Teil der Bundesverfassung oder die totalrevidierte Bundesverfassung werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

2. Abschnitt: Die Bundesversammlung

A. Stellung

Art. 76

Die Bundesversammlung ist die gesetzgebende und die oberste aufsichtsführende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 77 Nationalrat und Ständerat

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizer Volkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden entsenden einen Abgeordneten.

Variante:

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden einen Abgeordneten. Die 16 Kantone mit der grössten Bevölkerungszahl entsenden einen dritten Abgeordneten.

Art. 78 Verhältnis zwischen den beiden Räten

¹ Die beiden Räte sind einander gleichgestellt.

² Sie verhandeln getrennt. Für Erlasse und Entscheide der Bundesversammlung müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen.

³ Die Räte versammeln sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zur Vereinigten Bundesversammlung:

- a. um Wahlen vorzunehmen;
- b. um Kompetenzkonflikte unter Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. um die von einer Volks- oder Kantonsinitiative angeregte Vorlage auszuarbeiten, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können;
- d. um Begnadigungen auszusprechen;
- e. um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Art. 79 Instruktionsverbot

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Instruktionen.

² Sie müssen ihre Verpflichtungen gegenüber Interessenorganisationen und andere Beziehungen, die ihre politische Unabhängigkeit beeinträchtigen können, offenlegen.

Bundesrat 55, BV 10, 16, 35, 43, 55,
95–104, VE 70–73, 78, 85, 90, 92–107,
109
Bundesrecht BV Übst. 2, VE 38, 40, 45,
46, 53, 54
Bundesstaat 12, 51, VE 1
Bundessteuern, siehe Steuern
Bundesversammlung 55, 62f., BV 71–94,
101, 102, 105, 108, 120, 121, VE 42,
61, 62, 64–66, 70–73, 76–80, 82–85,
87–89, 92–99, 106, 107, 109, 115, 116
Bundeszweck BV 2, VE 2
Bürokratie 40, 70, 89, 90
Bussen 28

contrat social 22

Datenschutz 61, VE 7
DDR 43
Demokratie 24f.
dirigistisch 103
diskretionär 67, 80, 81, 84, 89
diskretionärer Spielraum 56, 86, 87, 102
Diskriminationsverbot 63, VE 9
distributiv 44fn.
Dringlichkeitsgesetzgebung 102
Dringlichkeitsrecht BV 89bis, VE 81, 109
Dringlichkeitsweg 54fn.
Drittwirkung 44fn., 61, 68

Effekte, externe 28, siehe auch Exter-
nalitäten
effizient 90, 93, 102
Effizienzverlust 76
Ehe 52, BV 54
Eichvorschriften 27, siehe auch Mass und
Gewicht
Eigenmacht 21, 41, 43ff., 47, 91f.
Eigentum 72, BV 22ter, VE 2, 17, 30
Eigentum, staatliches 74
Eigentümer 72fn.
Eigentumsbeschränkung 79f.
Eigentumsdefinition 72
Eigentumsfreiheit 49, 52, 56, 65, 73, 75,
79, 85
Eigentumsgarantie 56f., 61, 65fn., 68,
82ff., BV 22ter, VE 17
Eigentumsinstitut 78f., 80
Eigentumsordnung 65fn., 71, 82ff., 85,
102f., VE 50

Eigentumspolitik 72ff., 82ff., 89, 102f.,
VE 30, 50
Eigentumsrechte 28, 32, 38f., 50, 80, 89
Einheitsinitiative 62
Einkommen VE 35, 54, 55
Einkommenssteuern, siehe Steuern
Einkommens- und Vermögensumvertei-
lung 33
Einkommens- und Vermögensverteilung
78
Einstimmigkeit 24, 92
Eisenbahnen 56, siehe auch SBB, BV 26,
Übst. 7, VE 50
Elektrizitätsproduktion 39
Elektrizitätswerke 33
empirische Evidenz 36, 38, 41, 45, 47,
64fn., 87, 89, 94, 98, 103
Energie 29, 86, 102, 103, BV 24bis,
24quinquies, VE 31, 50, 54
Energiegesetzgebung 81
Energiekrisen 86
Enteignung 50, 74f., 79, 80, 84f.,
BV 22ter, 23, VE 17
Entschädigung 79f., 84f.
Entscheidungskollektiv 92, 99
Entscheidungsprozess 23, 93, 95, 98
Ermessensdiskussion 55fn.
Erwartungsbildung 77, siehe auch
rationale Erwartungen
Erziehung 82, siehe auch Bildung
etatistisch 103
Europäische Menschenrechtskonvention
(EMRK) 52
Existenzminimum 65, 88fn.
Expertenkommission 13
Externalitäten 27f., 38, 42, 46, 49, 51,
55fn., 56f., 65fn., 68, 73, 73fn., 74, 75,
79fn., 81, 86, 93

Familie BV 34quinquies, VE 9, 26
Fernsehen, siehe Radio und Fernsehen
Feuerpolizei 80
Film 68, 82, BV 27ter
Finanzausgleich BV 36ter, 41ter, 42ter,
VE 55, 56, siehe auch Steuerharmo-
nisierung
Fischereikrieg 72fn.
fiskale Massnahmen 31, 81
Fiskalpolitik 49
Föderalismus 48, 51, 57fn., 91ff., 102
föderalistisch 62

Forschung BV 27sexies, VE 14, 52
Frau, siehe Diskriminationsverbot
free riders 31
Freiheit 20, BV: siehe einzelne Freiheitsrechte, VE Präambel 2, 11
freiheitlich 43
freiheitlicher Staat 41
Freiheitsrechte 21f., 25, 41fn., 43, 51f., 66ff., 68, 83
Freiheitsvermutung 82

Gastgewerbe 57
Gaswerke 33
Gebühren 81
Gegenwartswert 72fn.
Geld BV 38, 39, VE 50, -menge 88, VE 31, -umlauf BV 39
Geldmengenkonzepte 88
Geldmengenpolitik 31, 77
Gemeinde BV 110, VE 39–41
Gemeindeautonomie VE 40, 109
Gemeindewettbewerb 94, 96
Gemeineigentum 72, 89
Gemeinnützig 83
Gemeinschaftsanlagen 83
Gemeinwohl 50
Generalklausel 70
Generalkompetenz 20, 102
genossenschaftlich 83
Gerechtigkeit, soziale 50
Gerichtsorganisation 46
Gesamtarbeitsverträge, siehe Arbeitsverträge
Gesamtverträge 86, VE 27, 102
Geschichtsdeterminismus 23
Gesellschaftsstatut 70
Gesellschaftsvertrag 22ff., 91
Gesetzesinitiative 62
Gesetzgeber 90
Gesetzgebung, einfache 58
Gesetzgebung, kantonale 51
Gesundheitssektor 29
Gesundheitsvorschriften 81
Gewaltentrennung 37, 47ff.
Gewaltmonopol 38, 47, 49
Gewässerschutz 80
Gewerkschaften 86
Gewinn VE 54
Gewinnstreben 84, VE 30
Glaubens- und Gewissensfreiheit 52, 60f., BV 49, VE 11

Gläubigerordnung 50
Gleichberechtigung 61, VE'9
gleicher Lohn für gleiche Arbeit 64
Gleichheit 21, siehe auch Rechtsgleichheit
Gliedstaaten 95
Grauzone 88fn.
Grundcigentum BV 31bis, VE 30
Grundlagenforschung 29
Grundrechte 41fn., 43fn., 48fn., 102, VE 23–25, 27, 109
Grundrechtskatalog 60, 63, 88
Güterrecht, helvisches 80
Güterversorgung 90, siehe auch Versorgung

Handeln, kollektives 26
Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) 52, 56, 81, 96, BV 31, 31bis, VE: siehe Wirtschaftsfreiheit
Hauptverantwortung VE 50–52
Hilfswerke 34
Hochschulen, siehe Bildung
Hochschulpolitik 96
Hochschulwesen 98
horizontal 21f., 41ff., 53, 59, 61, 80

Ideenwettbewerb 39
Individualrechte, siehe einzelne Freiheitsrechte
individuelles Freiheitsrecht 38
industrielle Betriebe 69
Ineffizienz 90
Inflation 76f., 90, BV 31 quinques, VE 31
Information 87
Informationskosten 30, 37fn., 77, 94
Informationsprozess 93
Initiative BV 93, 121, 122, VE 66, 97, – auf Totalrevision BV 120, VE 115
Initiativrecht 62
Institutsgarantie 78f., 80
Interessengruppen 36, 50, 55fn., 66
Invalidenversicherung, siehe AHV/IV/EO

just conduct 22, 24

Kantonalbanken 69, BV 31quater
Kantone 51f., 53f., 58, 97
Kantonsinitiative BV 93, VE 65, 78

Kantonskompetenzen 51
Kantonsverfassungen 51fn.
Kartelle 75f., 81, BV 31bis, VE 32
Kartellgesetz 56
kartellmässig 32fn.
Kartellpolitik 76
Kartellverbot 87
Kernbereich 48fn.
Kerngehalt 61, 65fn., 82, 84, 102
kirchliche Institutionen 34
kollektiv 33
kommunistisch 43fn.
kommutativ 44fn.
Kompensationskriterien 36fn.
Kompetenz 97
Kompetenzabgrenzung 58, 67
Kompetenzaufteilung 98
Kompetenzausscheidung 94f., 96
Kompetenzdelegation 70, 101
Kompetenznormen 57, 58f., 95
Kompetenzordnung 51f.
Kompetenzvermutung 101
Kompetenzverschachtelung 96
Konjunkturartikel 81, BV 31 quinquies
Konkurs, siehe Betreibungsverfahren
konstruktivistisch 23, 70
Konsumenten 87
Konsumentenschutz 87, VE 33
Kontrollierbarkeit 37, 46f., 51, 54, 67f.
kooperativ 83
körperliche Strafen 52, BV 65, VE 10
Kosten 28
Kosten, private 28fn.
Kosten, soziale 28fn., 40fn.
Kosten, volkswirtschaftliche 28fn.
Kosten-/Nutzen-Analyse 32, 37fn., 38,
39, 46, 51, 69, 73, 75, 75fn., 76, 87, 93
Kosten-/Nutzen-Kriterium 42
Kosten-/Nutzen-Vergleich 50
Kosten und Nutzen 26, 30
Kreditgeld 88
Kreditmärkte 29
Kreditpolitik BV 39
Kultur VE 2, 36, 52
Kulturdenkmäler BV 24sexies
Kulturförderung 98
Kulturpolitik 96, 98
Kultusfreiheit 52, BV 50
Kunstfreiheit VE 14
Kuppelproduktion 39
Kurtaxe 32

Ladenschlussgesetze 49
Ladenschlusszeiten 27, 57
Landes-, Regional- und Ortsplanung,
siehe Raumordnung
Landesverteidigung 81, BV 18–22, 102,
VE 37, 50
Land- und Alpwirtschaft 83
Landwirtschaft 81, BV 29, 31bis, 34ter,
VE 31
Lärmvorschriften 28
Lebensmittel 81, BV 69bis
Lenkungsabgaben, siehe Steuern

Machbarkeitsglaube 20, 23
Machtstellung VE 25
makroökonomisch 87
makroökonomische Stabilisierungsmass-
nahmen 31, 39, 42, 49, 76
marktkonform 88
marktmächtig VE 32
Marktsystem 84, 90
Marktwirtschaft 78, 86, VE 31
Mass und Gewicht BV 40, VE 50, siehe
auch Eichvorschriften
Medienfreiheit 52fn.
Medikamentenkontrolle 27
Mehrheit VE 38, 63, 81
Mehrheitsentscheidung 92
Meinungsausserungsfreiheit 45, 52,
57fn., 60
Meinungsfreiheit VE 12
Menschenbild 19, 21, 29, 91
Menschenrechte 41fn.
Menschenwürde VE 8
Methodenpluralismus 25
Mieterschutz BV 34septies, VE 26, siehe
auch Recht auf Wohnung
mikroökonomisch 86
Minderheit 39
Mindestanforderungen 95, 98, VE 51
Misswirtschaft 90
Mitbestimmung 84, VE 29
Mobilität 77
Modell 89
monetär 88
monetäre Massnahmen 31, 77, 81
Monopole 75f., BV 31, 32bis, 36, 38, 41,
VE 54
Monopole, natürliche 39
Monopole, private 40fn.

- Monopole, staatliche 40fn.
 Monopolgewinn 39fn.
- Nahrungsmittelkontrolle 27
 Nationalbank BV 39, 42, siehe auch
 Notenbank
 Nationalismus 23
 Nationalrat 97, BV 72–79, 84–89bis,
 91–94, VE 60, 68, 77, 78, 117
 Natur- und Heimatschutz BV 24sexies,
 VE: siehe Umwelt
 negative Einkommenssteuer 40, 78
 Negativ-Summen-Spiel 35
 Nicht-Konvexitäten 94
 Niederlassungsfreiheit 52, 61
 nomokratisch 23
 Normativität 65f.
 Notenbank 77, siehe auch Nationalbank
 Notenbankmonopol 81
 Null-Summen-Spiel 34
 Nutzen, privater 28fn.
 Nutzen, sozialer 28fn.
 Nutzen, volkswirtschaftlicher 28fn.
 Nutzenvergleich 46, 47
- Obligationenrecht 52
 offene Verfassung 102
 Offenheit der Verfassung 101
 öffentliche Güter 31f., 33, 39, 42, 46,
 60fn., 65fn., 81f., 94
 öffentliche Hand 32
 öffentliches Interesse 60fn., 63, 69, 79, 87
 öffentliches Recht 46
 öffentliche Transportmittel 33
 Öffentlich-Gut-Charakter 34fn.
 Ökonomie 26
 Ökonomie, politische 25, 26
 ökonomisches Modell 32, 34, 66, 72, 89,
 101
 ökonomische Theorie 64fn., OR 53
 Organisation der Wirtschaft BV 32
 Organisationskosten 30
 Organisationsnormen 46ff., 62f.
- Pareto-Kriterium 35f., 46, 74
 pareto-optimal 49, 75
 Pareto-Optimalität 28, 44fn.
 Pareto-Prinzip 45, 66, 73, 101
 Parlament 54, 62
 Partialrevision 12, BV 118, 121,
 VE: siehe Teilrevision
 Partikulärinteressen 50
- pay-TV 32, siehe auch Radio und Fern-
 sehen
 persönliche Freiheit 52
 Persönlichkeit 60, VE 10
 Petitionsfreiheit 52
 Petitionsrecht BV 57, VE 22
 Pflicht VE Präambel 31, 41, 48
 Phillips-Kurve 76
 Planung VE 43, 82
 Planungshorizont 29, 37fn.
 Planwirtschaft 57, 86
 Politiker 29, 33, 38, 48, 73
 politische Institutionen 35ff.
 politischer Prozess 32, 34
 Polizei 42, 44, 46, 57, 80, 81, VE 47, 51
 positive Analyse 101
 Positiv-Summen-Spiel 34
 Post BV 36, 42, Übst. 1, VE 10, 50, siehe
 auch PTT
 Präferenzen 35fn., 75fn., 93, 101
 präkonstitutionell 19
 Preistheorie 76, 84
 Preisüberwachung 88fn.
 Presse 65, BV 55, VE 12
 Pressefreiheit 49, 52, BV 55
 privat VE 5, 7, 10, 19, 25, 31, 34
 private Güter 32, 42, 49, 51, 69, 81
 private Verträge 75
 Privateigentum 22, 72, 89f.
 Privatisierung 33, 72
 Privatrecht 21, VE 105
 Privatrechtsgesetzgebung 50
 Privatsphäre 60
 Produzenten 87
 Programmartikel 58f., 63
 programmatisch 51fn.
 Programmnormen 65, 67, 82ff., 85, 98,
 101
 «property rights» 72fn., 74fn.
 PTT 39, 69, 81, siehe auch Post
- Radio und Fernsehen 32, 33, 39, 49, 65,
 BV 36, VE 12, 50
 Rahmenbedingungen 99
 Rahmengesetze 58, 95, 98, VE 51, 55, 56
 rationale Erwartungen 76f., siehe auch
 Erwartungsbildung
 Raumordnung 98, BV 22quater, VE 2,
 31, 50, 51, siehe auch Landes-, Regio-
 nal- und Ortsplanung
 Raumplanung 79

Recht auf Arbeit 88 fn.
 Recht auf Leben 65
 Recht auf Wohnung 88 fn., siehe auch
 Mieterschutz
 Recht, öffentliches 46
 Recht, ziviles 46
 Rechte, individuelle 27
 Rechtsgleichheit 25, 42 ff., 52, 63, 68, 101,
 BV 4, 58, VE 9
 Rechtsgrundsätze VE 5
 Rechtsordnung 27
 Rechtsschöpfung 52 fn.
 Rechtssoziologie 25
 Rechtsstaat 46 fn.
 Rechtsstruktur 36 ff.
 rechtsungleich 42
 Redistributionsprozess 40, siehe auch
 Umverteilung
 Referendum 54, 62, 98, BV 89, 89bis,
 120–123, VE 61, 62, 118
 Referendumsrecht 97
 Regale, siehe Monopole
 Regenerationszeit 12
 Regierung 62
 Regulation, staatliche 28, 40 fn., 55 fn.
 Regulationsprozess 30
 Regulierung privater Tätigkeit 27, 75
 Religionsfreiheit 43
 Ressourcen, beschränkte 29
 Rezession 31
 Richter 47 fn., 58, 88 fn., BV 58, VE 20,
 71, 85
 Richtwerte 28
 Risikoaversion 40 fn.
 Rohstoffe 86, VE 31

 SBB 69, siehe auch Eisenbahnen
 Schadenersatz VE 6
 Schiedsgericht 75 fn.
 Schifffahrt 56, BV 24ter, VE 50
 Schlussbericht 13
 SchKG 50 fn.
 Schuldbetreibung, siehe Betreibungs-
 verfahren
 Schulen 33, 98, siehe auch Bildung
 Schutzhelme 27
 Schweigepflicht 45
 Sicherheit der Arbeitsplätze 103
 Sicherheitsbedürfnis 19
 Sicherheitsgurte 27
 Sicherheitspolitik 86

 Sicherheitsvorschriften 27
 Skalenerträge 93
 Sondersteuer 49
 Souveränität BV 3, 5
 sozial VE 1, 2, 9, 26, 30–32, 50, 100
 soziale Gerechtigkeit 50
 Sozialordnung 65 fn., 82, 88, 102
 Sozialpflichtigkeit 79
 Sozialrechte 88, VE 26
 Sozialversicherung VE 54
 Spekulation 84
 Spieltheorie 34
 Spitäler 33
 Sprachenfreiheit 62
 Staat 57, 101
 Staatenbund 12
 Staatsangestellte 47
 Staatsaufgaben 31, VE 48, 53
 Staatsbeamte 29, 48, 73, siehe auch
 Beamte
 Staatseigentum 89
 Staatseingriffe 90
 Staatsgläubigkeit 20, 70
 Staatsmacht 102
 Staatsmaximen 68
 Staatsmodell 20
 Staatsmonopol 80
 staatsrechtlich BV, 113, VE 109
 Staatssouveränität 91
 Staatstätigkeit VE 82, 97
 staats-theoretisch 91
 Staatstheorien 18 ff.
 Staatsverständnis 91
 Stabilisierungspolitik 39
 Ständerat 97, BV 71, 80–89, 91–94,
 VE 60, 77, 117
 Standesinitiative 97, siehe auch Kantons-
 initiative
 status negativus 43, 59 f., 88
 Steuerharmonisierung 96 fn., siehe auch
 Finanzausgleich
 Steuerhoheit 57 fn.
 Steuern 28, 49, 56, 75, 79 f., BV 41bis,
 41ter, 42, Übst. 6–8, VE 35, 54, 55
 Steuerpolitik 84
 Stockwerkeigentum 73
 Strafgesetzbuch (StGB) 53
 Strafrecht BV 64bis, VE 50
 Strukturereinigung, inhaltliche 14
 Suchkosten 77
 SUVA 69

- Teilrevision 12, VE 113, 114, siehe auch
 Partialrevision
 Telefon 49, siehe auch PTT
 teleokratisch 23, 70, 84
 Teuerung, siehe Inflation
 Textbercinigung, formale 14f.
 Theater 93fn.
 Theorie, ökonomische 18
 Todesstrafe BV 65, VE 10
 totalitär 19, 23, 43
 Totalitarismus 19
 Totalrevision 51fn., BV 118–120, VE 61,
 115, 116
 Totalrevision von 1874 12
 Transaktionskosten 28, 40fn., 73fn.
 Transfermechanismus 34
 Transportkosten 93
 Transportleistungen 39
 Transportwesen 49
 Turnen und Sport 82, BV 27quinquies
- Umverteilung 22, 25, 32f., 42, 45ff., 49ff.,
 55f., 57fn., 60fn., 63ff., 69f., 75, 81,
 82, VE 30
 Umverteilungsmassnahmen 40
 Umwelt 50, BV 24septies, VE 2, 30, 31,
 52
 Umweltschutz 28f., 72fn., 86, 90, 102,
 103
 Universitäten, siehe Bildung
 Unsicherheit 37fn., 70, 98
 Unternehmung 84, VE 19, 29, 32, 34
 Unterricht 82, siehe auch Bildung
 Unvereinbarkeitsregeln 55
 USA 54fn., 63
 usus 72
 usus fructus 72, 83
- Verantwortung 58f., 67, 97, VE 48, 49,
 52
 Verbote 28
 Verbrauchssteuern, siehe Steuern
 Vereinsfreiheit 52, 60, BV 56, VE 13
 Verfahrensvorschriften VE 24
 Verfassungsentwurf 11, 24fn.
 Verfassungsgarten 14
 Verfassungsgeber 47, 53, 79
 Verfassungsgericht 55, siehe auch
 Bundesgericht
 Verfassungsgerichtsbarkeit 61f., 101,
 VE 109
- Verfassungsgerichtsbarkeit 63
 Verfassungsrecht 46, 60
 Verfassungsredlichkeit 60fn.
 Verfassungsrevision 47fn., 48fn., 54, 97
 Verfassungswürde 37, 41, 46, 51
 Verhaltensmodell 25
 Verhaltensnormen 59
 Verhaltensnormen, materielle 53
 Verkehr VE 31
 Verkehrspolizei 80
 Verkehrswesen 29
 Vermögen VE 30, 47, 55
 Vermögenssteuern, siehe Steuern
 Verrechnungssteuer, siehe Steuern
 Versammlungsfreiheit 52, 60
 Versicherungsmärkte 29
 Versorgung VE 31, siehe auch Güter-
 versorgung
 Verstaatlichung 84
 vertikal 21f., 41ff., 48, 52, 59, 61
 Verträge, private 38, 41fn.
 Vertragsdurchsetzung 27
 Vertragsfreiheit 52, 96
 Vertrauen 102
 Verwaltung 53
 Verwaltungsgerichtsbarkeit 48
 Verwaltungsrechtspflege BV 103, 114bis,
 VE 103
 Verwaltungsrechtsprechung 55
 Volksinitiative 12, siehe auch Initiative
 Volksrechte BV 5
 Volkssouveränität 92fn.
 volkswirtschaftlich VE 30
 volonté générale 22f., 24
 Vorausschbarkeit 37, 48, 70
 Vorauszahlungsvertrag 50
- Waffengewalt 46
 Währung BV 39, VE 31, 50
 Walfang 72fn.
 Wasserwerke 33
 Wehrhoheit 95fn.
 Weltanschauung 104, VE 11
 Werbung 39, 80, 87, VE 33
 Werturteil 17, 35, 35fn., 39, 73
 Wesensgehalt 48fn.
 Wettbewerb 64, 64fn., BV 31bis, VE 32
 Wettbewerb, politischer 94
 Wettbewerbspolitik 64fn.
 Wettbewerbssituation 32fn.
 Wiederwahl 31

Willkür 21
 Willkürverbot 48
 wirtschaftliche Sicherung BV 31bis
 Wirtschaftsfreiheit 61, 65, 68, 82, 85,
 BV: siehe Handels- und Gewerbebefrei-
 heit, VE 19
 Wirtschaftskrisen BV 31quinquies
 Wirtschaftsordnung 65 fn., 81, 85 ff.,
 102f., VE 2, 50
 Wirtschaftspläne VE 31, 82
 Wirtschaftspolitik 75 f., 85, 103, VE31, 50
 Wirtschaftstätigkeit VE 34
 Wirtschaftsverfassung 90, 103
 Wohlfahrt BV 2, 31bis, 102, VE 2
 Wohlfahrt, soziale 28
 Wohltätigkeit 33
 Wohnung BV 34sexies, VE 10, 26, siehe
 auch Recht auf Wohnung
 Wohnungsbau 69, 82
 Wucher 84
 Würde des Menschen 60
 Zeitkosten 93
 Zensur 65, VE 12
 Zensurverbot 43, 60, 65
 zentralistisch 95
 ZGB 73 fn.
 Zielartikel 70
 Zivilgesetzbuch (ZGB) 53
 Zivilprozess 75 fn.
 Zivilrecht 46, BV 64, VE 40, 50, 110
 Zonenvorschriften 28
 Zusammenarbeit VE 43
 Zusatzsteuer, siehe Steuern
 Zuständigkeitsordnung 97
 Zwangsmonopol 37

Personenregister

- Alchian A. A. 17 fn., 64 fn.
Allen W. R. 17 fn.
Althusius J. 91 f.
Amacher R. C. 26 fn.
Aubert J.-F. 44 fn., 51 fn., 52 fn., 53 fn.,
95 fn.
Averch H. 76 fn.
- Baumol W. J. 76 fn.
Berlin (Ost) 43 fn.
Bernholz P. 4
Bettermann 44 fn.
Binswanger H. C. 84 fn.
Blankart Ch. B. 33 fn.
Bluntschli J. K. 24
Borchering T. E. 26 fn.
Bracher K. D. 19 fn.
Brunner K. 21 fn. 27 fn., 31 fn., 33 fn.
Burckhardt W. 14
Buchanan J. M. 27 fn., 36 fn.
- Cardozo B. N. 48 fn.
Chenaux-Repond D. 54 fn.
Cheung St. N. S. 28 fn.
Chickering A. L. 29 fn.
Coase R. H. 73 fn., 74 fn., 87 fn.
Cowling K. 40 fn.
- Darby M. R. 87 f.
Demsetz H. 30 fn., 74 fn., 87 fn.
Downs A. 27 fn.
Dürrenmatt P. 13
- Fleiner F. 51 fn., 53 fn.
Fleiner T. 4
Friedland C. 30 fn.
Friedman M. 31 fn., 40 fn.
Friedrich C. J. 91 f.
Furgler K. 11, 13, 102
Furnbotn E. G. 72 fn.
- Gehrig B. 4
Giacometti Z. 44 fn., 46 fn., 47 fn., 51 fn.,
53 fn.
Gierke O. von 92 fn.
Goldberg V. P. 40 fn.
Gordon R. J. 76 fn.
- Gordon S. 72 fn.
Granzio M. 4
Green J. 56 fn., 65 fn.
- Haller W. 95 fn.
Harberger A. C. 40 fn.
Hayek F. A. 23 fn., 25, 47 fn.
Heyne P. 87 fn.
Hirshleifer J. 40 fn., 87 fn.
Hobbes T. 19 ff., 36 fn., 91
Höhn E. 57 fn.
Huber H. 15 f., 44 fn., 52 fn., 55 fn., 57 fn.,
63 fn., 88 fn., 96 fn., 103 fn.
- Imboden M. 14, 55 fn., 57 fn.
- Janssen M. 56 fn.
Johnson L. L. 76 fn.
Johnson T. 87 fn.
- Karni E. 87 fn.
Kaschkat H. 43 fn.
Kellenberger T. 4
Kessel R. A. 64 fn.
Klevorick A. K. 76 fn.
- Landmann V. 4
Lewis H. G. 64 fn.
Locher W. 4
Locke J. 20 ff., 38 fn., 91 f.
- Marti H. 56 fn.
Marx K. 23
McCallum B.-T. 31 fn.
Meckling W. 21 fn., 27 fn., 33 fn.
Meier-Hayoz A. 4, 63 fn., 66 fn., 79 fn.,
82 fn., 89 fn.
Meltzer A. H. 27 fn., 31 fn.
Minasian J. R. 32 fn., 39 fn.
Montesquieu 24, 47
Mueller D. C. 40 fn.
Müller J. P. 4, 54 fn., 88 fn.
Muth J. F. 77 fn.
- Nationale Tatgemeinschaft 12
Nef H. 22 fn., 44 fn., 48 fn.

Neumann 44 fn.
Nipperdey 44 fn.

Oakeshott M. 23 fn.
Obrecht K. 13

Pejovich S. 72 fn.
Peltzman S. 4, 30 fn., 99 fn.
Phelps E. S. 77 fn.
Posner R. A. 30 fn., 40 fn.

Rey H. 79 fn.
Rhinow 55 fn.
Richard S. F. 27 fn.
Roberts P. C. 4
Rousseau J. J. 19 fn., 22 ff., 91 f., 103

Saladin P. 52 fn., 80 fn., 84 fn.
Samuelson P. A. 32 fn.
Schelbert H. 4

Schindler D. 65 fn.
Schnyder B. 73 fn.
Sheshinsky Bytan 56 fn., 65 fn.
Spinoza B. von 24
Stigler G. J. 27 fn., 30 fn., 40 fn., 87 fn.,
94 fn.
Sträuli H. 52 fn., 95 fn.

Talmon J. L. 19 fn., 25
Tideman N. 99 fn.
Tiebout Ch. 92
Tocqueville A. de 24, 92 fn.
Tollison R. D. 26 fn.
Tripp M. L. 63 fn.
Tullock G. 37 fn.
Tuor H. 73 fn.

Wahlen F. T. 13
Weber R. 89 fn.
Willett T. D. 26 fn.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung

Durch Verfügung vom 8. Mai 1974 ernannte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur weiteren Behandlung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt eine 46köpfige Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundespräsident Kurt Furgler. Als stellvertretender Vorsitzender amtierte Prof. Joseph Voyame, Direktor der Eidgenössischen Justizabteilung. Der Kommission gehörten an:

Dr. Kurt Amsler	Prof. Dr. Jean Kellerhals*
Dr. Eduard Amstad	Dr. Arturo Lafranchi
Prof. Dr. Jean-François Aubert	Josi Meier
Dr. Ernst Basler	lic. ès lettres Anne Catherine Menétray
Dr. Lydia Benz-Burger	René Meylan
Dr. Julius Binder	Prof. Dr. Charles-Albert Morand
Prof. Dr. Hans Christoph Binswanger	Dr. Anton Muheim
Dr. Claude Bonnard*	Prof. Dr. Jörg Paul Müller
lic. iur. Edmée Buclin-Favre	Prof. Dr. Adolf Muschg
Dr. François Chaudet*	Prof. Dr. Leonhard Neidhart
Dr. Dumeni Columberg	Prof. Dr. Gilles Petipierre
Dr. Alessandro Crespi	Oskar Reck
Dr. Jean-Daniel Delley	Richard Reich
Prof. Dr. Kurt Eichenberger	Prof. Dr. Peter Saladin
Prof. Jean-Claude Favez*	lic. iur. Elisabeth Schlumpf-Müller
Prof. Dr. Thomas Fleiner	Dr. Leon Schlumpf
Rita Gassmann	Dr. Gerhard Schmid
Prof. Dr. Willi Geiger	Prof. Dr. Hans Schmid
François Gross	Dr. Hans Stadler
Dr. Louis Guisan	Dr. Fridolin Stucki
Prof. Dr. Fritz Gygi	Dr. Jörg Thalmann
Prof. Dr. Wilhelm Hill	Prof. Dr. Luzius Wildhaber
Dr. Ernst Jaberg	Prof. Dr. Hans Würigler
Prof. Dr. Otto K. Kaufmann	

* Zwischen 1974 und 1977 aus der Expertenkommission zurückgetreten.

Lebensläufe Autoren

Martin Janssen, 1948, Matura Typus B (Kollegium Appenzell), Studium an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. 1973 Promotion zum Lizentiaten, 1976 zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften mit einer Arbeit über ein Gesamtmodell für eine kleine offene Volkswirtschaft. 1976/77 Weiterausbildung an der Graduate School of Management der Universität Rochester, N. Y., mit einem Stipendium des Schweizerischen Nationalfonds und eines Fellowship des Center for Research in Government Policy and Business der Universität Rochester. Zwischen Januar 1974 und August 1976 und seit September 1977 Assistent am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Daneben Lehraufträge an der Universität Zürich, an der ETHZ, an der Ingenieurschule Brugg/Windisch und an Kaderschulen. Publikationen in den Bereichen der Unternehmensfinanzierung und Wirtschaftspolitik. Jetzige Arbeiten auf dem Gebiet der angewandten Preistheorie.

Konrad Hummler, 1953, Matura Typus B (Kantonsschule St. Gallen), Studium an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Während der Studienzeit Chefredaktor der «Schweizerischen Hochschulzeitung». 1978 Promotion zum Lizentiaten der Rechtswissenschaft. 1978/79 Studien in Ökonomie und speziell in Political Economy an der Graduate School of Management der Universität Rochester, N. Y. Seit Sommer 1979 Doktorand an der Universität Zürich, daneben Leiter des ISC – International Management, St. Gallen.

Leitbild des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes (SAD), gegründet 1947.

Der SAD als eine parteipolitisch und konfessionell neutrale gesamtschweizerische Vereinigung privaten Rechts belebt und fördert die aufbauende Diskussion über die Aufgaben der Schweiz und ihre politische Zukunft mit dem Ziel, die freie Entwicklung unserer Gesellschaft im Rahmen eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu gewährleisten. Er informiert seine Mitglieder und weitere Träger der öffentlichen Meinungsbildung regelmässig über Charakter und Tragweite von Gefahren, die eine freie Entwicklungsfähigkeit der offenen Gesellschaft und unseren Rechtsstaat von innen und aussen bedrohen.

Schriften des SAD 16

Herausgegeben vom Schweizerischen Aufklärungs-Dienst, Postfach, 8034 Zürich

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage, 1.–5. Tausend, 1979

Druck: Buchdruckerei Stäfa AG