

# Warum ein Verfassungsrat?

Autor(en): **Oeri, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **22 (1942-1943)**

Heft 4-5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-158960>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Alle die zitierten Maßnahmen bedeuten für den steuerzahlenden Bürger eine starke Mehrbelastung. Gegen jede von ihnen können wichtige Bedenken vorgebracht werden. Im Interesse einer soliden Finanzgebarung und der Aufrechterhaltung unseres Landeskredites ist aber der Bund genötigt, rasch zu handeln. Das schließt nicht aus, daß jede einzelne Vorlage sorgfältig ausgearbeitet wird, um eine möglichst reibungslose Durchführung des Programms zu gewährleisten.

Die Sanierung des ordentlichen Bundeshaushalts und der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sind Aufgaben, die zunächst zurückgestellt werden müssen, und die nur auf dem Wege der Verfassungsrevision gelöst werden können.

## Warum ein Verfassungsrat?

Von Nat.-Rat **A. Oeri.**

Am Schlußtage der Junisession ist dem Nationalrat das folgende Postulat ausgeteilt worden:

„Nach dem Kriege wird sich ohne Zweifel das Begehren nach beförderlicher Vornahme einer Totalrevision der Bundesverfassung in weiten Volkskreisen einstellen. Die geltenden Verfassungsbestimmungen sehen in den Artikeln 118 ff. als Revisionsbehörde nur die eidgenössischen Räte vor und gewähren keine Möglichkeit, einen Verfassungsrat einzusetzen, wie es viele Kantonsverfassungen tun. Das kann sich als schwerer Nachteil für die Revisionsarbeit erweisen. Nach dem Wegfall des Vollmachtenregimes wird das Parlament wieder durch eine Fülle von Geschäften beansprucht sein und für Verfassungsberatungen nur wenig Zeit erübrigen können, so daß für diese eine jahrelange Dauer zu gewärtigen wäre. Ein besonderer Verfassungsrat könnte nicht nur rascher, sondern auch rationeller arbeiten. Er müßte nicht so viele Mitglieder zählen wie die Bundesversammlung, wäre aber selbstverständlich wie diese unter Berücksichtigung des föderalistischen Prinzips zu konstituieren. Ihm könnten die Mitglieder der eidgenössischen Räte angehören, müßten es aber nicht. Die Kandidatenwahl könnte auf Grund von Eignung und Interesse für staatsrechtliche Fragen getroffen werden. Hauptsächlich aber entginge die Bundesversammlung selber dem Vorwurf, ein wichtiges Volksanliegen zu verschleppen.“

Ohne zur Frage der Notwendigkeit einer Totalrevision selbst Stellung zu nehmen, stellen daher die Unterzeichneten das Postulat:

Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und Bericht und Antrag darüber zu stellen, ob nicht noch während der laufenden Amtsperiode dem Volk eine Partialrevision der Bundesverfassung vorzulegen sei, die es ermöglichen würde, die Revision der Bundesverfassung gegebenenfalls einem besonders zu wählenden Verfassungsrat zu übertragen.“

Die Unterzeichner des Postulats, neben dem Verfasser dieses Artikels sieben Mitglieder der sieben Fraktionen des Nationalrats, hoffen auf dessen Behandlung schon in der Septembersession, da bis zur Verwirklichung ihrer Anregung auch im besten Falle ein weiter Weg zurückzulegen sein wird. Postulate laden den Bundesrat nur ein, Berichte oder Anträge vorzulegen, im Gegensatz zu den Motionen, die weiter gehen, indem sie ihn schon zur Vorlegung eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes einladen und deshalb der Zustimmung des Ständerates bedürfen. Die Annahme des Postulats im Nationalrat würde also nur den allerersten Anstoß zur Prüfung der Frage, ob die Bundesverfassung die Möglichkeit zur Einsetzung eines Verfassungsrates vorsehen sollte, bedeuten. Dagegen würde sie, obwohl dies von Freunden und Gegnern des Postulats in der Presse behauptet worden ist, noch keineswegs den Entscheid darüber präjudizieren, ob in naher Zukunft an die Totalrevision der Bundesverfassung herangegangen werden soll. Und, auch wenn einmal im Sinne der Postulanten die in manchen Kantonen längst schon bestehende Institution des Verfassungsrates in der Bundesverfassung figurieren sollte, wird noch immer von Fall zu Fall frei zu entscheiden sein, ob von ihr Gebrauch gemacht werden soll, oder ob das Parlament die Totalrevision vorbereiten soll, was bisher die einzige Möglichkeit war.

Das Postulat ist nicht mehr als ein bescheidener Rationalisierungsversuch von Praktikern, die unsere parlamentarische Maschinerie kennen und deren Eignung zur Totalrevision für den Fall bezweifeln, daß schon in der ersten Nachkriegszeit die Lösung dieser schweren Aufgabe versucht werden müßte. Wir wissen, wie kompliziert sich auch für ein einfaches Gesetzgebungswerk die Doppelspurigkeit der Beratung beim Zweikammersystem auswirkt. Wir ahnen, wie überlastet mit Arbeit nach dem Ende des Vollmachtenregimes Nationalrat und Ständerat sein werden. Und außerdem kennen wir auch unsern verehrlichen Nationalrat von innen, kennen also sehr zahlreiche Kollegen, die ihr Mandat als praktische Kontrolleure und Berater der Bundesverwaltung vortrefflich ausüben, aber weder die Eignung noch die Ambition haben, Bauleute eines Staatsgrundgesetzes zu sein.

Die geltende Bundesverfassung sieht den Fall auch vor, daß sich das amtierende Parlament für die Arbeit der Totalrevision nicht eignet. Sie verfügt, daß der Nationalrat und der Ständerat neu gewählt werden müssen, wenn sie sich nicht darüber einigen können, ob eine Totalrevision vorzunehmen sei oder nicht, oder wenn im Falle eines Volksbegehrens auf Totalrevision die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger entgegen dem Parlamentswillen Ja gesagt hat, wobei notabene das Ständemehr unberücksichtigt bleibt. Dieses etwas stürmische Verfahren ist ein mögliches Extrem. Das andere mögliche Extrem ist, daß die Räte in camera caritatis, soweit ihnen die normale Arbeit dafür Zeit läßt, die Totalrevision ein paar Jahre lang nebenher erdauern. Die Postulanten möchten sowohl

das eine wie das andere Extrem vermeiden und darum die Möglichkeit vorsehen, daß ohne Weg- und Neuwahl der beiden Kammern eine ad hoc vom Volk gewählte und darum personell besonders geeignete Körperschaft ihnen die Revisionsarbeit abnehmen kann.

Eine vom Volk gewählte Körperschaft! Aber von der Volkswahl steht nichts im Postulattext? Warum nicht? „Weil sich in der Schweiz das Demokratische von selbst versteht“, so könnte man diese Frage beantworten, in Variation von Friedrich Theodor Vischers Spruch: „Das Moralische versteht sich von selbst“. Der entscheidende Grundstoß des Verfassungsrates wird also vom Volk zu wählen sein. Dieses Prinzip verbietet jedoch nicht, dem Verfassungsrat auch Elemente beizugeben, die nicht direkte Volksvertreter wären, sondern die Meinung wichtiger Kultur- und Wirtschaftsfaktoren zu Gehör zu bringen hätten, die nicht politisch organisiert sind. In Bezug auf diese Wünschbarkeit, das sei offen eingestanden, haben wir Postulanten es uns etwas bequem gemacht. Wir haben uns keine Meinung darüber gebildet und darum auch keine zum Ausdruck gebracht. Unser ohnehin zu lange geratener Postulattext sagt nichts darüber, ob solche apolitische Elemente zugezogen werden sollen, und wer gegebenenfalls ihre Bestellung zu treffen hat. Er sagt also auch nichts darüber, ob sie vollberechtigte Mitglieder des Verfassungsrates sein sollen, oder ob ihnen nur beratende, nicht auch mitentscheidende Stimme zukommen soll. Persönlich wäre ich für eine weitherzige Zulassung, aber nur mit beratender Funktion. Die Zuerkennung des Stimmrechts an nicht vom Volke gewählte Mitglieder könnte die demokratische Basis des Verfassungsrates beeinträchtigen, wenn sie über eine sehr kleine Zahl hinausginge. Andernfalls braucht man nicht ängstlich zu sein, sondern kann sich beraten lassen von allen über das rein Sektiererische hinausgehenden Organisationen, die sich die Fähigkeit zutrauen, einen oder mehrere „Ratsherren“ zu stellen. Oder sogar „Ratsfrauen“! Ich sehe nicht ein, weshalb wieder einmal die Schweizerfrauen bei einem solchen Anlaß von höchster vaterländischer Wichtigkeit ganz mundtot sein sollten.

Wenn solche und viele andere individuelle Anregungen bei der ersten Beratung des Postulates auftauchen, mag sie der Bundesrat anhören und, wenn ihm das Postulat zum Bericht überwiesen wird, prüfen. Seine Prüfungsarbeit wird sich namentlich auch auf seine eigenen Funktionen in einem künftigen Verfassungsrat zu beziehen haben. Ich denke, daß er sich analog dem Verfahren bei der normalen Gesetzgebung das Recht reservieren wird, einen eigenen Verfassungsentwurf auszuarbeiten und als Beratungsgrundlage vorzulegen.

Und nun sei mir noch gestattet, persönlich zu einem Einwand Stellung zu nehmen, der in der Diskussion um das Postulat da und dort schon aufgetaucht ist: noch längst sei der Volksentscheid vom 8. September 1935, der die Inszenerung einer Totalrevision mit wuchtigster Mehrheit verwarf, nicht „versurrt“; heute wie damals sei alles staatliche und wirt-

irtschaftliche Geschehen so sehr im Fluß, daß kein Mensch daraus eine gegenwartsgerechte und zukunftsbestimmende Verfassung herausdestillieren könnte, und darum seien alle Diskussionen nicht nur über einen neuen Verfassungsinhalt, sondern auch über die Technik der Verfassungsgestaltung müßig, also auch das Verweisen über einen Verfassungsrat; unsere Generation sei und bleibe darum auf das Notrecht angewiesen.

Auch wer diesen konstitutionellen Defaitismus nicht mitmachen will, wird zugeben müssen, daß er nicht absolut unbegründet ist und nicht auf bloßer politischer Denk- und Formulierungss Faulheit beruht. Es gibt heute tatsächlich Verhältnisse, die sich auch mit dem größten Scharfsinn nicht auf Verfassungsparagraphen abziehen lassen. Namentlich auf wirtschaftlichem Gebiet! Davon zeugt die Märtyrergeschichte von der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, deren letztes Kapitel noch nicht zu Ende geschrieben ist. Wer dies einsieht, braucht sich aber deswegen nicht mit dem heutigen Zustand abzufinden, daß der geltende Verfassungstext „die Freiheit des Handels und des Gewerbes im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet“, während die geltende Praxis nicht die geringste Gewähr mehr bietet. Aus Freude an ehrwürdigen Antiquitäten soll man solche Sätze nicht konservieren wollen. Aber wie sie ersetzen? Man kann sie heute und morgen und übermorgen noch nicht ersetzen. Das weiß jeder vernünftige Mensch, stehe er wirtschaftspolitisch in welchem Lager er wolle. Aber man könnte ehrlich sein und in einem neuen Verfassungstext da einfach nichts sagen, wo mit bestem Willen heute noch nichts Rechtsbeständiges gesagt werden kann. Im wirtschaftlichen Krautgarten unserer Zeit würden infolge dieser Verfassungslücke keine schlimmeren Stauden aufschließen als unter der Sonne eines Verfassungsartikels, den niemand mehr respektiert. Gegen allzu üppiges Unkraut wird das Referendum gut sein.

Ja, wenn man es nicht umgeht! Auch damit berühre ich ein Martyrologium, aber ein nicht entschuldbares, von dem man einfach seufzend Kenntnis nehmen muß. Noch „brühwarm“ ist der Volksentscheid von 1939, der klar unterscheidet zwischen den dem Referendum unterliegenden allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen und solchen, die ihm entzogen sind, weil ihr Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt. Was hat diese Festlegung im neuen Artikel 89 der Bundesverfassung genützt? Gar nichts! Nach wie vor passiert es, daß allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse dem Referendum entzogen werden, nicht weil ihre Vollstreckung pressant, sondern weil ihre Verwerfung im Referendumsfalle wahrscheinlich wäre. Es kommt sogar vor, daß Abgeordnete in den Diskussionen über den Referendumsentzug offen erpressen mit der Drohung, gegen die Anerkennung der Pressur zu stimmen, wenn die oder jene Abänderung der Vorlage nicht angenommen werde. Hier handelt es sich um ein Gebiet des Verfassungslebens, wo eine Totalrevision sehr wohl Remedur bringen könnte. Man müßte nur die schweizerische Scheu vor einem Verfassungsgerichtshof wenigstens par-

tiell überwinden und eine außerhalb des Parlaments stehende Instanz in Fällen, wo die zeitliche Unaufschiebbarkeit strittig ist, mit dem letzten Entscheid betrauen.

Ein weiteres Gebiet, wo eine verfassungsmäßige Neuordnung heute schon zeitgemäß wäre, ist der Finanzhaushalt des Bundes und seine Abgrenzung gegenüber dem Steuerrecht der Kantone. Artikel 42 der geltenden Bundesverfassung gewährt dem Bund keinen Rappen direktes Steuergeld, mit Ausnahme eines hälftigen Anteils am Militärpflichtersatz. Reichen die Einnahmen aus den Zöllen, Regalien usw. nicht zu, so wird er auf Beiträge der Kantone angewiesen. Daß dieses System längst obsolet geworden ist, weiß man und weiß auch, daß es obsolet bleiben wird. Diese Verhältnisse sind nicht mehr „im Fluß“. Es kann noch niemand sagen, wie arm Bund und Kantone in ein paar Jahren sein werden. Aber nichts hindert, schon jetzt die Gebiete reinlich auszuscheiden, auf denen steuerlich zu herbsten ihnen erlaubt oder verboten sein soll. Dann weiß man in den eidgenössischen und in den kantonalen Regierungs- und Parlamentsfällen über die Grenzen der beiderseitigen Jagdgehöge Bescheid und kann sich einrichten.

Ich begnüge mich mit diesen wenigen und keineswegs erschöpfenden Hinweisen auf mögliche Revisionszonen der Bundesverfassung, um mindestens anzudeuten, daß eine baldige Totalrevision nicht „vollkommen unzeitgemäß, abwegig und gefährlich“ wäre, wie der heftigste Kritiker des Postulats sich ausdrückt. Andererseits teile ich auch nicht den Optimismus derjenigen Befürworter, die von einem Verfassungsrat „ein Werk aus einem Guß“ glauben erwarten zu dürfen. Unsere Bundesverfassung wird nie ein solches werden, schon darum nicht, weil ihr Inhalt keinen Plan zu einem Staatsgebäude darstellen kann, sondern zu einem großen Teil nur eine Abgrenzungsbeschreibung gegenüber fünfundsiebenzig kantonalen Staatsgebäuden. Es ist auch nicht unerträglich und keine Schande, daß sie fast Satz für Satz korrigiert und geflickt ist, also, wie ein Hohnwort sagt, einem „Bläpplibajaß“, einem Harlequin gleicht. Das ist nur ein Beweis ihrer demokratischen Entwicklungsfähigkeit und, wenn schon ein Meterszeichen, dann gewiß keines, dessen sich das Land zu schämen hätte.

Wenn ich, ohne meine Mitunterzeichner behaften zu wollen, mehr und mehr meine Hemmungen gegen die Totalrevision los werde, so ist das Motiv also nicht gesetzgeberische Aesthetik. Aber mir graut nachgerade vor der perniziösen Gewöhnung unseres Volkes an einen Zustand der Rechtsunsicherheit, der durch die Undurchführbarkeit zahlreicher Verfassungsbestimmungen entstanden ist. Das „Nichtdurchführen können“ und das „Nichtdurchführen wollen“ gleiten in manchen Fällen sachte in einander über. Man tut, wie es Walther Burdhardt im Januarheft 1938 dieser Zeitschrift prägnant formuliert hat, so „als ob das Notrecht die selbstverständlichste Sache von der Welt wäre, eine Speckseite, die man im Kamin hängen hat, und die man mit einem Handgriff herunterholen kann, wenn

die Vorräte der Speisekammer erschöpft sind“. Ein anderer Rechtslehrer, Robert Haab, hat vom „Recht der Krise“ gesprochen, das zur „Krise des Rechts“ werden könne. Je länger man sich an gefährliche Drogen gewöhnt, desto schwieriger wird es, sich ihrer zu entwöhnen. Man denke auch an die Ansteckungsgefahr: das Volk kann seinen Behörden die Kunst, geschriebenes Recht zu negligieren, abgucken, wie schon das relativ harmlose Beispiel der Weinsteuer gezeigt hat.

Also warum im voraus auf den Versuch verzichten, ins Verfassungsbuch zu schreiben, was durchgeführt werden kann, und darin zu streichen, was sich als undurchführbar erwiesen hat? Warum nicht wenigstens ein Arbeitshindernis wegräumen, wie es das Obligatorium der parlamentarischen Vorbereitung der Totalrevision werden könnte? Mißlingt der Versuch, so kann man immer noch kapitulieren. Aber man hat dann wenigstens ein reineres Gewissen, als wenn man vorweg auf jede Denk- und Bußübung verzichtet!

## Zum Schicksal der Wirtschaftsartikel.

Von E. Geyer.

### Der Rückmarsch in den Altenschrant.

Am 14. Juli dieses Jahres hat der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht zugehen lassen, der den Rückzug der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung beantragt. Die Beratung der neuen Wirtschaftsartikel war jahrelang eines der wichtigsten Traktanden der eidgenössischen Politik, bis sie am 21. September 1939 endlich in der Schlußabstimmung angenommen worden. Die Volksabstimmung wurde aber wegen des Krieges verschoben. Heute wünscht, abgesehen von einer wohl kleinen Minderheit, niemand mehr die Abstimmung. Die Verhältnisse haben sich zu sehr verschoben, kein Mensch weiß, ob und wie weit das Werk der Friedensjahre heute und später noch brauchbar ist. Der Bundesrat stellt sich nun auf den klaren und richtigen Standpunkt, er wolle und könne die Verantwortung für die immer weitere Vertagung des nach Verfassung und Gesetz fälligen Volksentscheides nicht tragen, vielmehr müsse die Instanz entscheiden, die die Wirtschaftsartikel beschlossen hat: die Bundesversammlung. Nach allem Vorangegangenen darf man wohl mit Sicherheit annehmen, daß die beiden Räte in irgend einer Form die Verschiebung beschließen werden. Ob sie, ganz streng rechtlich betrachtet, dazu befugt sind, eine Vorlage wieder zurückzuziehen, mag umstritten sein. Materiell ist diese Frage wenig belangreich, da es keine Instanz gibt, die einen entsprechenden Beschluß der Bundesversammlung aufheben könnte. Die neuen Wirtschaftsartikel gehen also ihrem Begräbnis durch ihre eige-