

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 47 (1967-1968)  
**Heft:** 8

**Artikel:** Gedanken zu einer Totalrevision unserer Bundesverfassung  
**Autor:** Boveri, Theodor  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-162015>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

# Gedanken zu einer Totalrevision unserer Bundesverfassung

THEODOR BOVERI

In der letzten Zeit mehren sich die Stimmen, die eine Totalrevision unserer Bundesverfassung anstreben. Die einen gehen von der allgemeinen Überlegung aus, unser politisches Leben bedürfe einer Anregung, wie sie eine Totalrevision vermutlich nach sich ziehen würde. Andere haben bestimmte Postulate, die sie bei einer Totalrevision verwirklicht sehen möchten. Der Verfasser dieser Zeilen zählt sich zu der zweiten Gruppe. Als den möglicherweise nicht sehr populären Leitgedanken für eine solche Revision möchte er die Herabsetzung des Einflusses der diversen Interessengruppen, wie sie in Form von politischen Parteien, Verbänden und Gewerkschaften zur Beeinflussung unserer politischen Entscheidungen sich organisiert haben, aufstellen. Um niemandem zu nahe zu treten, sollen die genannten Organisationen im folgenden mit dem englischen Ausdruck «pressure groups» bezeichnet werden.

Die Wünschbarkeit der Ausschaltung von «pressure groups» soll nachstehend nicht diskutiert werden, ebensowenig wie die politischen Aussichten, diese «pressure groups» mit Erfolg in ihrem Einfluß zu schmälern. Auch soll nicht der Nachweis erbracht werden, daß die Verwirklichung der Anregungen des Verfassers für eine Totalrevision die weitgehende Ausschaltung der «pressure groups» zur Folge hätte. Die Beurteilung, ob diese Wirkung eintreten würde, sei dem Leser überlassen.

Die wichtigste Maßnahme zur Erreichung des gesteckten Zieles scheint dem Verfasser die drastische Reduktion der Mitgliederzahl gewisser Behörden, insbesondere des Bundesrates und des Nationalrates. Eine solche Reduktion ist bei Voraussetzung der üblichen Wahlverfahren, sei es nun Majorz oder Proporz, kaum denkbar, weil diese Wahlverfahren zur Geltendmachung von parteilichen und regionalen Gesichtspunkten einladen, die bei nur geringer Mitgliederzahl nicht befriedigt werden können. Der Verfasser ist daher genötigt, auf ein Wahlverfahren zurückzugreifen, welches er in der «Politischen Rundschau», Heft 5/6 vom Mai/Juni 1943 vorgeschlagen hat. Dieser Vorschlag hat seinerzeit wenig Beachtung und nirgends Zustimmung gefunden, teilweise wohl deshalb, weil der Verfasser den Anschein erweckte, er wolle die Parteien entmachten. Dies war jedoch nicht seine unmittelbare Absicht. Es ist klar, daß der Bürger in der Demokratie das Recht haben muß, sich zu Parteien zusammenzuschließen. Eine andere Frage ist es, ob bei den

Wahlen auf die Existenz von Parteien unmittelbar abgestellt werden soll. Wie aber eingangs erwähnt, möchte sich der Verfasser an dieser Stelle darauf beschränken, seine Vorschläge für eine Totalrevision der Bundesverfassung niederzulegen, ohne deren Wirkung ausführlich zu diskutieren.

Das erwähnte Wahlverfahren besteht darin, daß bei beliebig großen Wahlkreisen jeder Stimmbürger nur einem einzigen Kandidaten die Stimme geben darf. Gewählt sind die Kandidaten in vorgeschriebener Anzahl, welche die höchste Stimmenzahl erreicht haben. Dieses Verfahren ergibt von selbst einen gewissen Proportionalitätseffekt, der allerdings genau nur eintreten würde, wenn sämtliche Wahlen mit der minimalen Stimmenzahl zustande kämen. Mögliche Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, sollen hier nicht diskutiert werden. Es ist klar, daß das Verfahren auch bei größten Wahlkreisen mit beliebig kleiner Kandidatenzahl stets zu eindeutigen Resultaten führt, die man auf keinen Fall als a priori ungerecht bezeichnen kann.

Auf der Basis dieses Wahlverfahrens wird nun vorgeschlagen, die Zahl der Bundesräte auf drei zu reduzieren und sie durch das Volk wählen zu lassen. Eine natürliche Aufgliederung der heutigen Arbeitsgebiete in drei Teile wäre die folgende:

Politisches und Militärdepartement,  
Volkswirtschafts- und Finanzdepartement,  
Departement des Innern, des Verkehrs, der Energie und von Justiz und Polizei.

Der Hauptzweck dieses Vorschlages wäre, das Kollegialsystem im Bundesrat zum Durchbruch zu bringen. Bei der heutigen Anzahl von sieben Mitgliedern, die sich aus vier Parteien rekrutieren, kommt es nur mangelhaft zur Auswirkung, was an dieser Stelle nicht weiter belegt werden soll. Noch schlimmer würde die Sache, wenn die Zahl der Bundesräte sogar noch erhöht würde, wie schon mehrfach vorgeschlagen wurde, um die Verteilung der Bundesräte auf die verschiedenen Parteien und Landesgegenden zu erleichtern. Bei dem vorgeschlagenen Wahlverfahren, bei dem die ganze Schweiz einen einzigen Wahlkreis bilden würde, würden parteiliche und regionale Gesichtspunkte vollständig ausser acht gelassen, und es hätte der Stimmbürger kein anderes Kriterium als die persönliche Eignung des Kandidaten zu beachten. Eine weitere Wirkung der Verringerung der Anzahl Mitglieder wäre eine Steigerung des Verantwortungsgefühls des einzelnen. Allgemein wird man behaupten dürfen, daß die Verantwortung für getroffene Entscheidungen um so schwerer auf dem einzelnen lastet, je weniger Leute an der Entscheidung beteiligt sind. Diese Last der Verantwortung darf man nicht erleichtern wollen, wenn man verlangen will, daß alle Beschlüsse in höchster Sachlichkeit gefaßt werden. Die Mehrbelastung, welche die Vergrößerung der Departemente dem einzelnen Bundesratsmitglied auferlegt,

muß naturgemäß durch Verstärkung des Unterbaues mittels fähiger Chefbeamter neutralisiert werden.

Die zweite Behörde, die nach Ansicht des Verfassers drastisch reduziert werden muß, wenn die Wirkungen, die er im Auge hat, erzielt werden sollen, ist der Nationalrat. Das vorgeschlagene Wahlverfahren, unter Annahme eines einzigen Wahlkreises der ganzen Schweiz, gestattet die Ansetzung einer beliebigen Anzahl für die Mitgliedschaft im Nationalrat. Es liegt einigermaßen nahe, sie auf 44 festzusetzen, damit beide Kammern gleich groß sind. Es versteht sich von selbst, daß unter den gemachten Voraussetzungen der Ständerat in seiner heutigen Form beibehalten werden muß, da der Nationalrat die regionalen Belange nicht mehr im gleichen Maße wie bisher wird vertreten können. Er wird dafür, wie es sein Name schon ausdrückt, vermehrt die Interessen der ganzen Nation wahrnehmen, unter dem Drucke der erhöhten Verantwortlichkeit, welche auf dem einzelnen Mitglied lastet.

Es besteht aber die Möglichkeit, und nach Ansicht des Verfassers auch die dringende Wünschbarkeit, noch einige andere Maßnahmen vorzukehren, die der Politik des Nationalrates mehr Sachlichkeit verleihen würden. Als erstes wäre, unter Voraussetzung zehnjähriger Amtsdauer, die Nichtwiederwählbarkeit der Mitglieder des Nationalrates vorzusehen. Es würden dann die ungünstigen Auswirkungen kommender Wahlkämpfe auf unsere Politik weitgehend ausgeschaltet. Das Auffinden der neuen Männer, die man alle zehn beziehungsweise fünf Jahre nötig hätte, wird erleichtert durch die Herabsetzung der gleichzeitig im Nationalrat tätigen Anzahl Mitglieder. Naturgemäß dürfte man aber nicht den Nationalrat auf einen Schlag total erneuern. Es wären also alle fünf Jahre Wahlen für die Hälfte des Nationalrates vorzusehen, wobei diese Hälfte aus neuen Mitgliedern bestehen würde. Als Übergangsbestimmung müßte fünf Jahre nach der ersten Wahl die Hälfte der Mitglieder ausscheiden, ohne daß diese Hälfte mit Sicherheit die zehnjährige Amtsdauer erreicht hätte. Für dieses einmalige Ausscheiden müßte man irgendein Procedere festlegen, sei es das Los oder die Anrechnung von Amtsjahren im heutigen Nationalrat.

Eine weitere, mit dem bisher Genannten nicht direkt in Zusammenhang stehende Maßregel, die aber auch reinigende Wirkungen zeitigen würde, wäre das obligatorische Gesetzesreferendum. Die heutige Lage kann in keiner Weise befriedigen, hängt es doch jeweilen weitgehend vom Zufall und von den vorhandenen Geldmitteln ab, ob eine Referendumskampagne in die Wege geleitet wird. So ergeben sich dann Fälle wie bei der zweiten Zuckerfabrik, welche in der Referendumsabstimmung abgelehnt wurde, worauf dann in einer zweiten Vorlage die Ergreifung des Referendums durch Versprechungen verhindert wurde, deren Einhaltung hinterher beinahe unmöglich ist. Hätte man das Zustandekommen des Referendums nicht verhindert, so wäre vermutlich die getroffene, kostspielige Lösung unserer Zuckerver-

sorgung ein zweites Mal abgelehnt worden. Von solchen Zufälligkeiten sollte unsere Politik befreit werden, und es sollte das Recht des Bürgers, sich zu Gesetzesvorlagen äußern zu dürfen, nicht davon abhängen, daß die nötigen Geldmittel für das Aufziehen einer Referendumskampagne gefunden werden können. Man darf sich nicht vor angeblich zu häufigen eidgenössischen Volksabstimmungen scheuen. Man könnte ohne weiteres alle in einem Vierteljahre aufgelaufenen Vorlagen in einer Abstimmung erledigen und käme dabei mit vier Volksabstimmungen pro Jahr aus. Diese Zahl könnte ja offenbar auch auf drei oder sogar zwei vermindert werden. Dadurch würde nur die Inkraftsetzung der Vorlage etwas verzögert.

Eine letzte heilsame Einschränkung der Rechte der Bundesversammlung bestünde in der Bestimmung, daß die Anträge des Bundesrates auf Ausgaben von der Bundesversammlung zahlenmäßig nur herabgesetzt, nicht aber erhöht werden dürfen. Die sprunghafte Steigerung unserer Bundesausgaben muß in Zukunft unbedingt energisch gebremst werden, wenn nicht unsere Wirtschaft und unsere Währung zusammenbrechen sollen.

Trotz allen Sicherheiten gegen eine zu große Einflußnahme der «pressure groups», welche durch die vorstehenden Vorschläge in unsere Verfassung eingebaut werden wollten, bleibt doch immer noch als letzte Sicherheitsmaßnahme die Frage übrig, ob unsere Verfassung nicht ein Verfassungsgericht vorsehen sollte. Diese Frage möchte der Verfasser unbedingt bejahen. Es erscheint stoßend, daß die Bundesversammlung Richter in eigener Sache ist, indem sie selbst beschließt, ob sie im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen geblieben ist oder nicht. Andere Länder sind schon lange zum Schlusse gekommen, daß für eine saubere Abwicklung der demokratischen Spielregeln die Verfassungsgerichtsbarkeit unbedingt notwendig ist. Ein solcher Verfassungsgerichtshof sollte aber nicht von den politischen Behörden gewählt werden, da er ja dem Einfluß der Politik möglichst entzogen sein muß. Eine Möglichkeit wäre vielleicht, ihn aus je einem Lehrer des öffentlichen Rechts jeder unserer Universitäten zusammenzusetzen, und man würde wohl ohne Zweifel ein Auswahlverfahren finden, falls an einer Hochschule mehrere ordentliche Professoren des genannten Faches wirken sollten.

Die Arbeit des Verfassungsgerichtshofes könnte erleichtert werden durch eine Bestimmung, wonach die Gesetze sich zu ihrer Rechtfertigung nur auf einen einzigen Verfassungsartikel stützen dürfen. Heute begegnet man häufig der sonderbaren Auffassung, daß Verfassungsmäßigkeit sozusagen eine additive Größe sei, welche vermehrt wird durch Zitierung verschiedener Verfassungsartikel. In Wirklichkeit ist Verfassungsmäßigkeit eine binäre Eigenschaft, die entweder durch 1 oder durch 0 ausgedrückt wird, mit andern Worten, sie ist entweder vorhanden oder nicht vorhanden. Gibt ein bestimmter Verfassungsartikel dem Gesetzgeber nicht die volle Kompetenz für den entsprechenden Erlaß, so kann diese Kompetenz auch nicht erzielt



werden durch Zitierung eines weitem Artikels, der seinerseits wiederum die volle Kompetenz nicht liefert.

Eine weitere Angelegenheit, die in einer neuen Verfassung unbedingt klarer geregelt werden sollte als in der heutigen, betrifft die Abgrenzung der Steuerhoheit zwischen Bund und Kantonen. Bedenkt man, daß unsere Steuern steigende Tendenz haben und vielleicht bald einmal da und dort die Grenze des Tragbaren erreicht haben werden, so ergibt sich, daß eine saubere Abgrenzung die erste Voraussetzung dafür ist, daß die Belastung des einzelnen Steuerpflichtigen in zumutbaren Grenzen gehalten werden kann. Es muß von vorneherein ausgeschlossen werden, daß Bund und Kantone sich in Konkurrenz derselben Steuerquellen bedienen. Am einfachsten würde dieses Ziel erreicht durch die endgültige Verwirklichung des früher als selbstverständlich gehaltenen Grundsatzes, daß die Erhebung direkter Steuern den Kantonen, die Erhebung indirekter dem Bunde zusteht; statt dessen könnte man auch von veranlagten und nicht veranlagten reden. Die Reservierung der direkten Steuern für die Kantone erleichtert deren finanzielle Situation bedeutend und kann dazu beitragen, ihre Abhängigkeit vom Bunde zu vermindern, was vom föderalistischen Standpunkte aus äußerst wünschenswert wäre. Andererseits wäre es durchaus tragbar, wenn im Interesse der finanziellen Sanierung des Bundes unsere indirekten Steuern wesentlich erhöht würden. Es würde dies der Teuerung sicher viel weniger Auftrieb geben als bestimmte andere Maßnahmen, die bei uns am laufenden Band veranlaßt werden, auf die aber im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter eingetreten werden soll.

Bei dieser Gelegenheit stellt sich die Frage, ob nicht die Erhebung der veralteten und in andern Ländern längst abgeschafften direkten Steuern auf dem Vermögen verunmöglicht werden sollte. Zur Zeit der hohen Aktienkurse, die jederzeit wiederkehren kann, waren die Fälle häufig, in denen dank der Vermögenssteuer der ganze Ertrag erstklassiger Titel weggesteuert wurde. Geht man von dem einzig gesunden Grundsatz aus, daß die Steuern aus dem Einkommen und nicht durch Vermögensabbau bezahlt werden sollen, so erweist sich eine Änderung des heutigen Systems als dringend, bevor von einer neuen Steueramnestie geredet wird. Daß das Prinzip der Vermögenssteuer im Grunde genommen bereits Schiffbruch erlitten hat, erkennt man daran, daß gewisse Vermögensteile nach dem Verkehrswert besteuert werden, andere aber nur nach dem Ertragswert, weil auch dort die Besteuerung nach dem Verkehrswert zu unmöglichen Verhältnissen geführt hätte. Zum mindesten müßte einheitlich festgelegt werden, daß die Vermögen nur noch nach dem Ertragswert besteuert werden dürfen.

Ein letzter Punkt sei noch erwähnt, der allerdings für eine neue Verfassung selbstverständlich sein sollte, nämlich die Einführung des vollen Frauenstimmrechtes.

Betrachtet man die vorstehenden Vorschläge im Zusammenhange, so wird man feststellen dürfen, daß sie zwar mit voller Absicht gewisse heute bestehende Machtpositionen abbauen, wenn nicht sogar zum Einsturz bringen würden, daß durch sie aber andererseits die politische Freiheit und Handlungsfähigkeit des einzelnen Bürgers auf keinen Fall geschmälert, sondern höchst wahrscheinlich eher erhöht würde. Ob man das letztere haben will oder nicht, erscheint dem Verfasser als die wesentliche Frage bei jeder Revision unserer Bundesverfassung.

## Die Beziehungen der Schweiz zu Afrika in politischer, wirtschaftlicher, historischer, sozialer und kultureller Hinsicht

HANSPETER F. STRAUCH

Die Zugehörigkeit zur Gruppe der führenden Industriestaaten einerseits, die räumliche und machtmäßige Kleinheit andererseits, aber auch der Mangel an kolonialer Vergangenheit sowie das Leitmotiv der immerwährenden Neutralität verschaffen der Schweiz im Konzert der Nationen auch heute noch eine Sonderstellung. Dies hat ihr von außen her jedoch wiederholt den Vorwurf der egoistischen «Ichbezogenheit» eingetragen, ein Vorwurf, der schweizerischerseits jeweils mit dem Hinweis auf die weltweiten Beziehungen der Eidgenossenschaft zu entkräften versucht wird. Wenn im folgenden ein Abriss der schweizerisch-afrikanischen Beziehungen gegeben werden soll, so mit dem eingestandenermaßen doppelten Zweck, Kenntnis und Verständnis der Außenwelt für die Schweiz etwas zu erweitern und gleichzeitig in kritischer Weise einen Beitrag zur eigenen Standortbestimmung zu leisten.

### *Frühe Kontakte*

Früher als es allfälligen Vorvorfahren der alten Schweizer vergönnt war, in den südlichen Nachbarkontinent vorzudringen, haben wohl Menschen aus dem «alten» Afrika schweizerische Erde betreten. Die Legende jedenfalls