

Z. Giacometti

Autor(en): **Giacometti, Z.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **2 (1934-1935)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-758903>

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.

auf konsultative Beratung der Gesetze, Vorlegung entsprechender Gutachten und Annahme oder Ablehnung der von der Regierung auf Grund dieser Gutachten bereinigten Gesetze als Ganzes, ferner auf Genehmigung des Budgets und Prüfung der Geschäftsführung, jedoch ohne das Recht, irgendwelche neuen Ausgaben zu beschließen oder solche zu erhöhen ohne ausdrücklichen Antrag des Bundesrates. Vorsitz im Ständerat durch einen Vertreter der Regierung. Erhöhung der vorschriftsgemäßen Stimmenzahl für das Zustandekommen eines Referendums auf 150 000. Abschaffung der Handels- und Gewerbefreiheit als Prinzip. Obligatorisches Schiedsverfahren in allen wirtschaftlichen Konflikten, soweit sie nicht bloße Rechtsfragen betreffen, und zwar durch die beteiligten Wirtschaftsverbände selbst.

Es liegt in der Natur der Sache, daß man auf so beschränktem Raum so weitausgreifende Fragen nicht erschöpfend beantworten kann und namentlich auch die Begründung zum Teil schuldig bleiben muß.

Meine Antwort wird da und dort stärksten Widerspruch wecken. Aber sie wird, so hoffe ich, auch da und dort zum Nachdenken über unsern Staat anregen, und zwar bei solchen Leuten, die nicht von vornherein nur ausgefahrene Geleise weiter befahren wollen. Wenn meine Darlegungen diesen Erfolg haben, ist ihr Zweck erfüllt.

Z. Giacometti

*Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der
Universität Zürich*

Man sagt den verschiedenen Initiativen und sonstigen Bestrebungen auf Totalrevision der Bundesverfassung vielfach nach, daß sie von keiner leitenden Idee getrieben seien. Dies scheint denn auch prima facie der Fall zu sein. Die verschiedensten Postulate werden im Zusammenhange mit der Frage der Totalrevision der Bundesverfassung erhoben. Dennoch lassen sich die Bestrebungen auf Totalrevision im großen und ganzen wohl auf einen gemeinsamen Nenner zurückführen; es liegt ihnen, wenn auch vielfach unbewußt oder wenigstens unausgesprochen, doch eine bestimmte

leitende Idee zugrunde. Diese Idee stellt den Niederschlag einer sich immer mehr abzeichnenden universellen geistigen Bewegung auf Abkehr vom Parlamentarismus und Parteienherrschaft dar. Diese wirken heute vielfach staatsauflösend und sollen daher durch andere Gesetzgebungs- und Regierungsformen, die die Klassenspaltungen im Staatsvolke überbrücken und dieses wieder zum Staate zurückführen, ersetzt werden. Mit anderen Worten, die Bestrebungen auf Totalrevision der Bundesverfassung sind in erster Linie gegen das Parlament und den Parteienstaat gerichtet. Sie zielen vor allem auf Abänderung der bestehenden Organisationsformen der Gesetzgebung und Regierung und auf stärkere Betonung der Staatsverbundenheit der Einzelnen. Solche Bestrebungen erscheinen aber nicht nur als Ausdruck einer Ideologie, sondern sind zugleich auch aus den konkreten politischen Verhältnissen unseres Landes erwachsen. Sie bilden den Niederschlag einer Vertrauenskrise gegenüber der Bundesversammlung und den politischen Parteien. Diese Bestrebungen stellen sich in erster Linie als Reaktion gegen den Parlamentsabsolutismus im Bunde, das heißt gegen die Ausschaltung des Verfassungs- und Gesetzesreferendums mittels einer verfassungswidrigen Handhabung des dringlichen Bundesbeschlusses dar; eine solche faktische Allmacht des Parlaments führt aber zur reinen repräsentativen Demokratie; eine Referendumsdemokratie wie die Eidgenossenschaft kann daher einen Parlamentsabsolutismus auf die Länge kaum ertragen. Die Bestrebungen auf Totalrevision der Bundesverfassung bedeuten weiter auch eine Reaktion gegen das Überwuchern der Parteien in der Schweiz, die immer mehr zum Selbstzweck werden, eine Reaktion gegen die anonyme politische Herrschaft der Parteihierarchien. Durch diese Umstände wird ja die Bundespolitik vielfach je länger je mehr zur reinen Taktik. Der Parteienstaat wirkt auch in der Schweiz staatsauflösend. Die Parteien haben große Massen, insbesondere aus den jüngeren Generationen, dem Staate entfremdet. Sie haben als Trägerinnen des politischen Lebens das Staatsvolk nicht mehr hinter sich. Es ist nicht von ungefähr, daß die Aktivbürgerschaft in wichtigen eidgenössischen Abstimmungen nicht immer der Parteiparole folgt. Dies wächst sich zu einer Spaltung zwischen Volk und Staat aus. Allerdings darf man nicht ungerecht sein und muß anerkennen, daß die Krise des Parlamentes im Bunde noch nicht so weit gediehen ist wie vielfach im Auslande, daß die

Bundesversammlung im Vergleich zu den meisten ausländischen Parlamenten noch arbeitsfähig ist. Dies zeigt ohne weiteres die große Reihe gesetzgeberischer Erlasse der letzten Jahre. Ebenso ist die Bundesregierung im Gegensatz zu der Exekutive anderer Demokratien, wenn auch faktisch parteipolitisch gebunden, relativ stark und stabil.

Die leitenden Ideen, die den Bestrebungen auf Totalrevision der Bundesverfassung zugrunde liegen, könnten nun, insoweit sie sich überhaupt, realpolitisch betrachtet, verwirklichen lassen, gewiß auch auf dem Wege von Partialrevisionen realisiert werden. Denn eine Regel darüber, wann die Verfassung durch Partialrevision und wann durch Totalrevision geändert werden soll, besteht natürlich nicht. Eine Totalrevision im ursprünglichen, materiellen Sinne des Wortes liegt wohl nur dann vor, wenn grundlegende Prinzipien der Verfassung, wie vor allem die Staatsform, eine Änderung erfahren sollten, wenn also die auf der verfassungsgebenden Gewalt von Volk und Ständen begründete Legitimität des Bundes durch eine andere Legitimität ersetzt würde. Partialrevisionen im Sinne der Verwirklichung der gegenwärtigen Bestrebungen auf Totalrevision würden nun aber von den heutigen Bundesbehörden erfahrungsgemäß kaum in Angriff genommen und durchgeführt werden, obwohl dies ihrem Prestige nur von Nutzen sein könnte. Daher sind die Initiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung in der jetzigen Zeit prinzipiell zu begrüßen. Auf diese Weise kann vielleicht auf einmal manches erreicht werden, was auf normalem Wege nicht zu erzielen ist; was morsch erscheint im Schweizerhause und vergeblich auf Reparatur wartet, könnte vielleicht auf einen Schlag durch eine Generalrevision wieder in Stand gesetzt oder aber ersetzt werden. Durch eine Totalrevision könnten außerdem die sogenannten Erneuerungsbewegungen gewissermaßen eingefangen, die Jugend zu praktischer politischer Arbeit herangezogen und dadurch in die Revisionsarbeit ein idealer Zug gebracht werden.

Erste Voraussetzung der Totalrevision ist aber eine Partialrevision, die einen Verfassungsrat schafft. Denn die Totalrevision darf nicht allein von der jetzigen Politikergeneration durchgeführt werden, sondern die Träger der Gesamterneuerung der Bundesverfassung müssen natürlich dabei mitwirken. Dies wäre aber wohl kaum der Fall, wenn diese Aufgabe der Bundesversammlung obliegen sollte. Ein auf Grund des Proporztes neubestellter Nationalrat würde

sich nicht stark vom jetzigen unterscheiden und wäre daher nicht das richtige Organ zur Verwirklichung des Verfassungswerkes.

2. Die Totalrevision der Bundesverfassung kann nur im Einklang mit der Geschichte und der Natur unseres Landes durchgeführt werden. Daher darf in erster Linie an den Grundmauern der Referendumsdemokratie nicht gerüttelt werden. Denn mit dieser steht und fällt die Schweiz als politischer Begriff. Die Referendumsdemokratie bildet für unser Land nicht nur die Staatsform, sondern macht gewissermaßen das Wesen des Staates aus. Die verschiedenen Sprach- und Kulturstämme, aus denen die Schweiz besteht, werden vor allem durch das Band der demokratischen Staatsform zusammengehalten. Hingegen dürfte eine Rationalisierung der Demokratie vor allem in dem Sinne zu erstreben sein, daß die für die Verfassungsinitiativen und Gesetzesreferendumsbegehren erforderliche Zahl von Unterschriften verdoppelt würde.

Ebenso muß an der bundesstaatlichen Struktur des Landes unbedingt festgehalten werden. Der Bundesstaat sollte dabei aber ungefähr die heutige Gestalt behalten. Es gibt kein Zurück mehr. Die Eidgenossenschaft muß stark bleiben. Denn ohne Rückhalt an einen starken Bund wären die Kantone in den heutigen Zeiten kaum lebensfähig. Eine Schwächung des Bundes könnte außerdem angesichts der gegenwärtigen nationalistischen Welle, die über Europa braust, der Schweiz zum Verhängnis werden. *Historia docet.*

Desgleichen sind die freiheitlichen Bestandteile der Bundesverfassung, das heißt die Freiheitsrechte grundsätzlich beizubehalten. Denn sie haben nicht mehr, wie dies in ihrer ursprünglichen, ultra-individualistischen naturrechtlichen Ideologie lag, den Sinn einer Abkehr vom Staate; sie erfüllen heute vielmehr die Funktion einer Sicherstellung des Eigenwertes des Einzelnen in kultureller, geistiger, religiöser Hinsicht innerhalb der Staatsgemeinschaft. Sie bilden nicht nur ein Erbteil des zeitlich bedingten politischen Liberalismus, sondern des Humanismus überhaupt; sie sind der Ausdruck einer mehrtausendjährigen geistigen Tradition. Lediglich Art. 31 der Bundesverfassung wäre in dem Sinne der Rechtswirklichkeit anzupassen, daß die Handels- und Gewerbefreiheit nur noch nach Maßgabe des Gesetzes garantiert würde. Auf diese Weise wäre auch die verfassungsrechtliche Grundlage für eine spätere Neuordnung der Wirtschaft geschaffen.

3. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung kann es sich nicht darum handeln, gewisse Ideologien, die den Revisionstendenzen zugrunde liegen, gewisse politische Maximen verfassungsrechtlich zur Geltung zu bringen. Es kann sich vielmehr lediglich darum handeln, die leitenden Ideen der Revisionsbestrebungen insoweit zu verwirklichen, als dadurch an das Bestehende geknüpft, vorhandene Institutionen organisch weiter entwickelt, erkannte Mißstände abgestellt werden, und die Rechtswirklichkeit der Verfassung angepaßt wird. Nur dies erscheint, realpolitisch betrachtet, wohl erreichbar. Die Staatsverfassung darf eben nicht *sub specie aeternitatis* angesehen werden. Sie ist kein Kodex mit absoluten politischen Wertmaximen, sondern die jeder Zeit abänderbare Grundordnung eines Staates in einer bestimmten historischen Situation und daher etwas sehr Relatives.

Welches sollte nun im einzelnen das ungefähre Ziel der Totalrevision sein?

Es muß in allererster Linie Sorge dafür getragen werden, daß die politischen Bundesbehörden auf legalem Wege wirkliche Notstände des Bundes abwehren können. Insbesondere die letzten Zeiten haben wiederholt gezeigt, daß Umstände eintreten können, die die Bundesbehörden zwingen, von der Verfassung abzugehen, soll der Staat nicht Schaden erleiden. Es ist mit anderen Worten ein Notstandsartikel in die Bundesverfassung aufzunehmen. Der Träger der verfassungsgebenden Gewalt und nicht der Gesetzgeber hat in der Referendumsdemokratie über das Notrecht zu bestimmen. Die zeitweilige Abkehr von der Demokratie soll nur mit Zustimmung von Volk und Ständen möglich sein. In diesem Notstandsartikel sollen die Bundesbehörden ermächtigt werden, im Falle eines Notstandes sowohl bezüglich der Form als auch des Inhaltes ihrer Erlasse von der Bundesverfassung abzuweichen. Dabei wäre dieser Notstand im Sinne einer zeitlichen Dringlichkeit näher zu umschreiben und die einzelnen Fälle desselben, wie der wirtschaftliche, der polizeiliche Notstand usw., sollten im Verfassungsartikel aufgezählt werden. In diesem Notrecht wäre dann analog dem Institut des Ausnahmerechtes in anderen Staaten auch die Möglichkeit der Suspension von Individualrechten enthalten. Es soll nicht die schweizerische Referendumsdemokratie, das heißt die politische Freiheit um der individuellen Freiheit willen zugrunde gerichtet werden können.

In zweiter Linie muß sodann nach einem Garanten der Bundesverfassung gegenüber dem Bundesgesetzgeber gerufen werden. Dieser Wahrer der Verfassung kann nur die dritte oberste Bundesbehörde, das Bundesgericht, sein. Es mögen zwar mit Fug und Recht gewichtige rechtstheoretische und praktische Einwände gegen das richterliche Prüfungsrecht der Gesetze geltend gemacht werden. Dieses drängt sich aber trotzdem heute geradezu auf. Es erscheint angesichts der chaotischen staatsrechtlichen Praxis der Bundesversammlung und der dadurch ausgelösten Vertrauenskrise als eine politische Notwendigkeit, mit Hinblick auf welche jedes andere Bedenken meines Erachtens zu verstummen hat. Der Gesetzgebungsstaat muß eben, insofern der Gesetzgeber als Hüter der Verfassung versagt, durch den Justizstaat abgelöst werden.

Die Einführung der richterlichen Kontrolle der Bundesgesetzgebung soll durch Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinn und der Kompetenzgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes in dem Sinne erfolgen, daß Individuen und Kantone auch die Erlasse des Bundesgesetzgebers — und der Einheitlichkeit halber auch die bundesrätlichen Verordnungen — sowie die Anwendungsakte solcher angeblich verfassungswidriger Bundeserlasse mit der staatsrechtlichen Beschwerde beziehungsweise Klage anfechten können. Angesichts der extensiven Auslegung des Begriffes der verfassungsmäßigen Rechte durch die bundesgerichtliche Judikatur würden dadurch die meisten Normen der Bundesverfassung dem richterlichen Schutze unterstellt. Eine Politisierung, eine Überspannung der Justiz ist durch die Erweiterung der bundesgerichtlichen Zuständigkeiten kaum zu befürchten. Hiefür bürgt die bisherige Praxis des Bundesgerichtes. Voraussetzung einer solchen Verfassungsgerichtsbarkeit ist aber die Sicherstellung der politischen Unabhängigkeit des Bundesgerichtes gegenüber der Bundesversammlung. Dies kann wohl am einfachsten in der Anstellung der Mitglieder des Bundesgerichtes durch die Bundesversammlung auf Lebenszeit und in deren Unabsetzbarkeit bestehen.

Stellen Notstandsartikel und Verfassungsgerichtsbarkeit Waffen gegen den Parlamentsabsolutismus dar, so sollte durch die Verfassungsrevision auch eine Beschränkung der Parteienherrschaft in die Wege geleitet werden. Eine Abschaffung der politischen Parteien kann für die Schweiz zwar nicht in Frage kommen. Denn die Parteien üben auch in kleinen Demokratien mit politischer Tradition

eine wichtige Funktion aus, nämlich dadurch, daß sie die Demokratie gewissermaßen organisieren. Die Rückentwicklung des Parteienstaates sollte vor allem in einer Reform des Nationalratswahlverfahrens bestehen. Mag der Proporz an sich auch einem Postulate der Gerechtigkeit entsprechen, als er den Minderheitsparteien zu einer richtigen Vertretung im Parlamente verhilft, so ist es anderseits eine anerkannte Tatsache, daß das Proportionalwahlverfahren den Niedergang des Parlamentarismus und die Entwicklung des modernen Staates zum Vielparteienstaate wesentlich mitgefördert und beschleunigt hat. Die Allmacht der Parteien zeigt sich ja insbesondere darin, daß die Bezeichnung der Kandidaten sowie ihrer Reihenfolge auf der Liste Sache der Parteihierarchien ist. Darum sollte man zum Mehrheitssystem zurückkehren und zwar auf Grund von Einerwahlkreisen, die allein die Auslese von Persönlichkeiten und somit eine Erhöhung des Niveaus des Nationalrates am besten zu garantieren sowie diesen zu einem wirklichen Vertreter des Volkes zu gestalten vermögen. Die schlechten Erfahrungen, die man anderswo, wie zum Beispiel in Frankreich, mit den Einerwahlkreisen gemacht hat, brauchen dabei nicht abzuschrecken, da die Verhältnisse in diesem Lande anders liegen als in der Schweiz.

Im Zusammenhange mit dieser Frage wäre dann vielleicht weiter zu erwägen, ob der Nationalrat in Zukunft neben einer Vertretung der einzelnen Aktivbürger nicht auch eine Repräsentation der Berufsverbände sein sollte. Die verschiedenen wirtschaftlichen Interessengruppen werden ja bereits vom Bundesrat zur Beratung wichtiger, sie interessierender Fragen stets herangezogen. Es ist daher nicht recht einzusehen, warum sie nicht direkt an der Gesetzgebung mitwirken sollten. Da das Land wirtschaftlich durchorganisiert ist, wäre dies wohl ohne eigentlichen Korporationensstaat möglich. Auf diese Weise würden die wirtschaftlich orientierten Parteien wegfallen und die andern wieder zu Weltanschauungsparteien werden, was auch allein dem Wesen der Parteien entspricht. Diese hätten von einer höhern Warte aus als Ratsmehrheit zwischen den gegensätzlichen wirtschaftlichen Interessen zu vermitteln.

Die Brechung der Allmacht der Parteien hätte weiter auch in anderer Hinsicht zu erfolgen. Jede parteipolitische Bindung der Mitglieder des Bundesrates, ja jede Abhängigkeit des Bundesrates von

der Bundesversammlung sollte beseitigt werden. Dies erscheint aber naturgemäß nur dann möglich, wenn die Bundesversammlung nicht mehr Kurationsorgan des Bundesrates ist. Denn es ist eine bekannte Tatsache, daß ein Staatsorgan im allgemeinen von der Stelle, die es bestellt, politisch mehr oder weniger abhängt. So erklärt sich zum Beispiel die trotz weitgehender Befugnisse faktisch schwache Stellung mancher Staatspräsidenten aus dem Umstande, daß sie vom Parlamente bestellt und daher diesem gegenüber befangen erscheinen. Es ist mit anderen Worten die Volkswahl des Bundesrates zu erstreben, die also nicht im Sinne eines weiteren Ausbaues der Demokratie, sondern im Sinne der Stärkung der Exekutive zu erfolgen hätte. Der Zug der Zeit geht ja ganz allgemein auf Konzentrierung der Staatsgewalt in der Regierung. Die dabei entstehenden Schwierigkeiten könnten wohl durch präzise verfassungsrechtliche Sicherung einer proporzionellen Vertretung der sprachlichen und politischen Minderheiten im Bundesrat gelöst werden. Die Volkswahl des Bundesrates hätte die Koordination zwischen Bundesrat und Bundesversammlung zur Folge, da beide dann unmittelbar auf der Aktivbürgerschaft beruhen würden. Damit würde aber die parlamentarische Kontrolle der Bundesexekutive und daher jede Einmischung der Bundesversammlung in die bundesrätliche Regierungstätigkeit in Wegfall kommen. Die Bundesversammlung würde zum reinen Gesetzgebungsorgan, ihre finanzielle Kontrolle einem Rechnungshof übertragen. Hand in Hand damit sollte die neue Verfassung eine Reform der Bundesverwaltung in dem Sinne vorsehen, daß der Bundesrat sich auf die eigentlichen Regierungsfunktionen und auf die Vorbereitung der Gesetzgebung zu konzentrieren hätte und die Erledigung der laufenden Geschäfte in der Hauptsache Mittelinstanzen zu übertragen wäre. In diesem Zusammenhange sollte dann der Verfassungsgesetzgeber zur Vollendung des Rechtsstaates schreiten, das heißt, es sollte von Verfassungswegen die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit in dem Sinne ausgedehnt werden, daß die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichtshofes generell zu umschreiben wären. Dem Bundesrat wäre sodann noch ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht bezüglich der äußeren Sicherheit und der Handhabung von Ordnung und Ruhe im Innern einzuräumen.