

**Zeitschrift:** Rote Revue : sozialistische Monatsschrift  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 37 (1958)  
**Heft:** 11

**Artikel:** Abwertung der Bundesverfassung?  
**Autor:** Klöti, Emil  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-337042>

### **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:** 23.12.2024

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

EMIL KLÖTI

## Abwertung der Bundesverfassung?

In neuerer Zeit hört man immer wieder die Klage, daß der Respekt vor unserer Bundesverfassung in bedenklichem Maße abgenommen habe. Man spricht von eigentlicher Abwertung der Verfassung und betont die Notwendigkeit, sie wieder zu Ehren zu bringen. Die Sache ist wichtig genug, daß man sich mit ihr etwas näher befaßt.

Vom Ideal eines Staatsgrundgesetzes ausgehend, das in knappen und klaren Sätzen die Organisation und die Aufgaben des Staates festsetzt und alles übrige der Gesetzgebung überläßt, macht man der Bundesverfassung zum Vorwurf, daß sie Bestimmungen enthalte, die nicht verfassungswesentlich sind, und daß manche Artikel zu ausführlich seien. Diese Kritik ist nicht tragisch zu nehmen. Denn sie rüttelt nicht an den Grundpfeilern der Verfassung, sondern nimmt lediglich Anstoß an ihrer wenig eleganten Form. Diese läßt sich jedoch nicht leicht verbessern, weil die behaupteten Mängel sich weitgehend aus dem besonderen Charakter der direkten Demokratie mit Referendum und Initiative ergeben. Vorlagen auf Partialrevision der Bundesverfassung haben erfahrungsgemäß nur dann Aussicht auf Annahme durch Volk und Stände, wenn ihr Inhalt wesentlichen Bedenken, die aus den verschiedenen Bevölkerungsschichten und Landesteilen laut geworden sind, Rechnung tragen. Dies geschieht in der Weise, daß durch den Verfassungsartikel dem Gesetzgeber hinsichtlich des Vollzuges bestimmte Weisungen erteilt werden, die geeignet sind, die Bedenken zu mildern. So nehmen denn das Parlament und die Verfasser von Initiativen in ihre Vorschläge öfters Bestimmungen auf, die eigentlich in die Vollzugsgesetze gehörten. Übrigens verkörpern die zu ausführlich erscheinenden Bestimmungen, wie zum Beispiel der Wasserrechtsartikel, oft wertvolle politische Kompromisse, die nicht nur ihre Annahme sicherten, sondern auch bewirkten, daß das Vollzugsgesetz gefahrlos an der Klippe des fakultativen Referendums vorbeikam.

Man darf sich daher füglich damit abfinden, daß die Bundesverfassung manche Bestimmungen enthält, die eigentlich in die Vollziehungsgesetze gehörten. So halten wir es denn mit Gottfried Keller, der auf die Kritik ästhetischer Natur schon vor 94 Jahren antwortete:

«Eine Verfassung ist keine stilistische Examenarbeit. Die sogenannten logischen, schönen philosophischen Verfassungen haben sich nie eines langen Lebens erfreut. Wäre mit solchen geholfen, so würden die überlebten Republiken noch da sein, die sich einst bei Rousseau Verfassungen bestellten, weil sie kein Volk hatten, in welchem die wahren Verfassungen latent sind bis zum letzten Augenblick. Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein Concretum, ein errungenes Recht neben dem andern liegt, wie die harten glänzenden Körper im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.»

Der Respekt vor der Verfassung hat in den langen Jahren des Vollmachtenregimes zweifellos abgenommen. Die Respektlosigkeit zeigte sich aber weniger beim Volk als beim Bundesrat und Parlament, die in bequemer Weise vielfach das Notrecht mißbräuchlich in Anspruch nahmen und über die Mahnungen zur Verfassungstreue verächtlich hinweggingen. Dieses schlechte Beispiel blieb nicht wirkungslos. Immerhin ließ die Annahme der Volksinitiative auf Einfügung eines Artikels 89<sup>bis</sup> (Dringlichkeitsklausel) in die Bundesverfassung erkennen, daß man in weiten Schichten des Volkes über die wiederholten Verfassungsverletzungen ungehalten war. Man darf daraus schließen, daß die Verfassungstreue im Volke nicht verschwunden ist und neu aufleben dürfte, wenn die Behörden mit dem guten Beispiel vorangehen.

Der Ruf nach Aufwertung der Bundesverfassung hat heute seinen Grund weniger in innerpolitischen Erfahrungen als in Vorgängen im Ausland, besonders in dem erschütternden Schicksal der Weimarer Republik, die nach der Machtübernahme durch Hitler in Diktatur und schrecklichen Terror ausartete. Man mußte erkennen, daß im Zeitalter der Reklame und der Massensuggestion auch ein demokratischer Staat zugrunde gehen kann, wenn Behörden und Volk in blindem Glauben an seine Unfehlbarkeit und seinen ewigen Bestand auftauchenden Gefahren nicht rechtzeitig begegnen. Wohl sind in unserem kleinen Land mit seiner demokratischen Tradition die Gefahren einer solchen Entwicklung bis jetzt nicht groß gewesen. Verschiedene Erfahrungen der neueren Zeit lassen jedoch erkennen, daß wir Schweizer gegen Massenpropaganda doch nicht so gefeit sind, wie wir uns gerne einbilden. Wir sind daher gut beraten, wenn wir wachsam bleiben und Auswüchsen entgegentreten, bevor sie ein gefährliches Ausmaß angenommen haben.

So ist es denn erfreulich, daß bei uns schon von 1933 an und in Deutschland nach dem Sturz des Hitler-Regimes Rechtsphilosophen, Soziologen und Theologen sich zur Aufgabe machten, unter Verwertung der Erfahrungen der neueren Zeit die Fragen nach dem Fundament und den Lebenserfordernissen des demokratischen Kulturstaates erneut durchzudenken und zu beantworten zu suchen.

Der Zürcher Theologe Emil Brunner betrachtet in seinem Buch «Gerechtigkeit» das Problem vom Standpunkt des christlichen Glaubens aus und vertritt eine Art christlichen Naturrechtes. Wer an den Gott der biblischen Offenbarung glaubt, für den ist die Gerechtigkeit ein Gebot Gottes. Sie ist ein Gesetz, das als Norm über allen menschlichen Satzungen steht und an dem sich die Gesetzgeber orientieren, wenn sie bestrebt sind, ein gerechtes Gesetz zu schaffen. Der demokratische Staat ist eine im Wesen des von Gott geschaffenen Menschen liegende Notwendigkeit, eine Ordnung des Schöpfers, eine göttliche Stiftung. Daher ist auch sein Grundgesetz unabhängig vom Willen der Menschen. Die staatlichen Gesetze müssen sich möglichst dem ungeschriebenen Gesetze der göttlichen Ordnung anpassen. Als zur göttlichen Ordnung gehörend werden fast alle sogenannten liberalen Freiheitsrechte bezeichnet, ja sogar die Normen über den Aufbau des Bundesstaates. Brunner weicht der Frage nicht aus, wie sich im praktischen Leben das vom Staate gesetzte Recht und die ungeschriebenen außerstaatlichen Gerechtigkeitsforderungen zueinander verhalten. Er tritt im Interesse der Rechtssicherheit für die Priorität des staatlichen Rechtes ein.

Während Brunner das Suchen nach dem unbeweisbaren Ursprung des Rechts durch den Glauben ersetzt, an dem nicht zu rütteln ist, suchen die Rechtsphilosophen in ihren Theorien mit der Vernunft der Wahrheit möglichst nahe zu kommen. In neuerer Zeit vertritt eine Reihe deutscher und besonders auch schweizerischer Rechtsgelehrter eine im wesentlichen naturrechtliche Theorie, die ein dem Menschen angeborenes Recht (Gewissen, Rechtsgefühl, natürliche Vernunft) annimmt. Nach dem schweizerischen Haupt dieser Schule (Prof. Werner Kägi) gibt es geschriebene und ungeschriebene absolute (unveränderliche) Grundnormen unserer Rechtsordnung, die als «absolutes Verfassungssystem» das eigentliche Fundament unserer Verfassung bilden. Als solche Grundnormen bezeichnet er «den Grundwert der menschlichen Person, die Freiheitsrechte, die Rechtsgleichheit, das föderalistisch-bündische Prinzip, die Grundprinzipien des Rechtsstaates und das demokratische Prinzip».

Diese rechtsphilosophischen Grundnormen decken sich weitgehend mit den auf die Offenbarung gestützten Gerechtigkeitsforderungen von Emil Brunner. Während aber Brunner, wie erwähnt, die Forderungen als Richtlinien auffaßt, an die sich der Gesetzgeber möglichst halten soll, und dem positiven Recht den Vorrang vor ihnen einräumt, gehen die Vertreter dieser Grundnormentheorie bedeutend weiter. Sie wollen die Grundnormen nicht als bloße Lehre von dem Recht, wie es sein sollte, aufgefaßt wissen, sondern als Recht, das ist. Die Grundnormen sind nicht bloß Forderungen oder Ratschläge an den Gesetzgeber. Sie sind vielmehr Bestandteile des positiven Rechtes, denen auf dem Wege der Auslegung der Verfassung Nachachtung zu verschaffen ist. Die Gewährleistung der Freiheitsrechte durch die Verfas-

sung bedeutet nicht, daß diese durch die Verfassung geschaffen werden; als Teile der Grundordnung bestehen sie bereits, die Verfassung bestätigt sie lediglich. «Menschliche Satzung kann sie wohl, soweit nötig, konkretisieren, entfalten, gewährleisten, aber sie kann sie nicht beseitigen.» Widerspricht eine positive Verfassungsvorschrift einer ungeschriebenen Grundnorm, so geht die Grundnorm vor.

Die Gefährlichkeit dieser anspruchsvollen Theorie springt in die Augen. Die Rechtssicherheit, die zu den Grundpfeilern eines demokratischen Rechtsstaates gehört, würde bedenklich erschüttert, wenn es zulässig wäre, nicht nur Gesetzes-, sondern auch Verfassungsbestimmungen wegen Verstoßes gegen behauptete ungeschriebene Normen einer Grundordnung als ungültig zu erklären. Dabei sind die Grundnormen sehr generell umschrieben und lassen der Auslegung weiten Spielraum. Was gehört zum Beispiel zu den «Grundprinzipien des Rechtsstaates», zum «demokratischen Prinzip» oder gar zum «föderalistisch-bündischen Prinzip»?

Unseres Erachtens sind die rechtsphilosophischen Forderungen von Rechtsgelehrten und das positive Verfassungsrecht streng zu scheiden. Unsere Verfassung ist als reines Menschenwerk unvollkommen. Sie weist Unklarheiten auf, die auf dem Wege ungekünstelter Auslegung behoben werden können. Sie kann auch Lücken aufweisen, zum Beispiel deshalb, weil eine gewisse Ordnung im Zeitpunkt, da die Verfassung ausgearbeitet wurde, bereits derart eingebürgert und selbstverständlich war, daß man es nicht für nötig hielt oder vergaß, sie in der Verfassung ausdrücklich vorzuschreiben. Insofern kann man von überlieferten, wenn auch in der Verfassungsurkunde nicht enthaltenen, gültigen Verfassungsvorschriften sprechen. Es kann positiv-rechtlich keinen Widerspruch von geschriebenen und ungeschriebenen Bestimmungen der Verfassung geben. Das geschriebene Recht hat Geltung. Ungeschriebenes Recht kommt als überlieferte und stillschweigend anerkannte Norm nur in Frage, wenn das geschriebene Recht sich ausschweigt. Existiert auch keine nachweisbare ungeschriebene Norm, so handelt es sich um eine echte Lücke, die zum Beispiel auf ungenügende Anpassung der geschriebenen Verfassung an die Entwicklung zurückzuführen ist. Diese ist einzig und allein durch den Verfassungsgesetzgeber auszufüllen. Die Theorie überstaatlicher Grundnormen, die menschlicher Satzung entzogen sind, kann als Wunschbild Beachtung fordern. Im positiven Verfassungsrecht des Bundes hat sie jedoch keinen Platz.

Ein Teil unserer Rechtsgelehrten geht aber noch weiter. Offenbar, weil sie mit der heutigen Welt- und Rechtsordnung zufrieden sind und von der Zukunft nichts Besseres erwarten, stellen sie die These auf, daß die geschriebenen und ungeschriebenen Grundnormen weder durch eine Totalrevision noch durch eine Partialrevision der Bundesverfassung aufgehoben oder geschwächt werden können. Eine Anerkennung dieser These käme weitgehend



einer Außerkraftsetzung von Artikel 118 der Bundesverfassung gleich, nach welchem die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise abgeändert werden kann. Je nach der Auslegung der Grundnormen wäre es danach unmöglich, die Verfassung neuen Verhältnissen, Bedürfnissen und Anschauungen anzupassen, selbst wenn die überwiegende Mehrheit des Volkes und der Stände es beschließen wollten. Die Änderung könnte nur durch einen verfassungswidrigen politischen Akt bewirkt werden.

Im allgemeinen läßt sich die Anpassung der Rechtsordnung an gewandelte Verhältnisse durch entgegenstehende rechtsphilosophische Theorien nicht aufhalten. Und da auch kaum zu befürchten ist, daß der kühne Anspruch auf Anerkennung der Grundnormen als positives unabänderliches Recht Erfolg haben werde, ist nicht zu befürchten, daß diese Theorie viel Schaden anrichten werde.

Völlig harmlos ist die Sache, vom Standpunkt der Rechtssicherheit gesehen, doch wieder nicht. Denn wenn während Jahren ganzen Generationen von Rechtsstudenten diese Theorie als geltendes Recht hingestellt wird, und wenn ihre Anhänger sie in Rechtsgutachten zur Anwendung bringen, ist zu befürchten, daß die Meinungen über Geltung und Inhalt wichtiger Verfassungsbestimmungen häufiger als bisher auseinandergehen. Die dadurch bewirkte Unsicherheit und Verwirrung wäre nicht geeignet, im Volke den Respekt vor der Bundesverfassung zu erhöhen. So könnte es leicht dazu kommen, daß gerade diejenigen, die über eine Abwertung der Verfassung jammern, am meisten zu einer solchen beitragen würden. Gewisse Anfänge einer solchen Entwicklung lassen sich heute schon erkennen. So sind in den Auseinandersetzungen über die Wiedervereinigung der Basler Halbkantone Auffassungen vertreten worden, die im Einklang mit der ominösen Grundnorm des «föderalistisch-bündischen Prinzips» den Artikeln 1 und 3 der Bundesverfassung eine neue Auslegung geben, die ihrem Wortlaut und Sinn widerspricht und sich als Versuch erweist, auf dem bequemen Weg einer gekünstelten «Auslegung» das in der Bundesverfassung enthaltene staatenbündische Element zu verstärken.

Die neue Grundnormentheorie ist als diskutabler Versuch, das Ideal eines freiheitlichen, gesunden und lebenskräftigen Bundesstaates aufzustellen, ernster Würdigung wert. Aber doch nur, soweit sie innerhalb der Grenzen der Rechtsphilosophie bleibt! Wenn ihre Vertreter in Überschreitung dieser Grenzen sie als positives und unabänderliches Recht hinstellen und zu diesem Zwecke den geltenden Verfassungsbestimmungen eine Auslegung geben wollen, die bewährten Interpretationsregeln widerspricht, muß ihnen entschieden entgegengetreten werden. Gewiß ist es notwendig, nach Möglichkeit zu verhindern, daß der Souverän durch demagogische Massenpropaganda auf Irrwege geführt wird. Das erreicht man aber nicht durch Er-

schwerung oder gar Verhinderung von Verfassungsänderungen. Die Entwicklung steht nicht still. Wir dürfen daher den kommenden Generationen nicht verwehren wollen, sich ihr in der ihnen als richtig erscheinenden Art anzupassen. Wäre ihnen der verfassungsmäßige Weg versperrt, so würden sie durch verfassungswidrige Akte ihren Willen durchsetzen.

Trotz allen ihren Schwächen ist beim heutigen Kulturstand die Demokratie weitaus die beste Staatsform. Sie vor Auswüchsen und Entartung zu bewahren, ist die große und schwierige Aufgabe, die uns gestellt ist. Sie läßt sich nur lösen, wenn unser Staat von *echter demokratischer Gesinnung* der großen Mehrheit des Volkes getragen wird. Diese zu pflegen und zu stärken und da, wo sie eingeschlafen ist, neu zu erwecken, ist vornehmste Aufgabe der staatsbürgerlichen Erziehung. Unentbehrlich ist dabei die Mithilfe der politischen und wirtschaftlichen Organisationen. Für sie ist die Versuchung groß, im Interessenkampf des Tages das Dauerinteresse der Demokratie zu vergessen oder zu vernachlässigen. Es bedarf neben echter demokratischer Gesinnung eines Weitblickes und eines starken Gefühls der Verantwortlichkeit gegenüber dem Ganzen, um ihr zu widerstehen. Wir wollen hoffen, daß man auf dem rechten Wege zu bleiben vermöge. Ohne gelegentliche Rückschläge wird es freilich nicht abgehen. Wir haben jedoch das Vertrauen, daß es dank dem gesunden Sinn unseres Volkes gelingen werde, unsere Demokratie vor einer gefährlichen Abwertung zu bewahren.

**ARTHUR SCHMID**

## **Die Einführung der Gesetzesinitiative**

Kurz vor seinem Tode hat uns Arthur Schmid für die November-Nummer der «Roten Revue» den nachfolgenden Artikel zugestellt. Für diesen politischen Kämpfer und überzeugten demokratischen Sozialisten ist es bezeichnend, daß ihn bis zuletzt die Gedanken an den wirksamen Ausbau unserer schweizerischen Demokratie aufs lebhafteste beschäftigt haben. Er stand in den vordersten Reihen derer, die auch auf eidgenössischem Boden dem Volk jenes Instrument in die Hand geben wollten, dessen es bedarf, um seinen politischen und sozialen Willen durchzusetzen. In der *Gesetzesinitiative* erblickte er dieses Instru-