

**Zeitschrift:** Rote Revue : sozialistische Monatsschrift  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 45 (1966)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Die Leitidee für die Totalrevision  
**Autor:** Minelli, Ludwig A.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-337813>

### **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:** 14.01.2025

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

## Die Leitidee für die Totalrevision

Im eidgenössischen Parlament sind in beiden Kammern Vorstöße für eine Totalrevision der Bundesverfassung eingereicht worden. Das Problem ist nicht neu. Schon am 6. Mai 1946, ein Jahr, nachdem die Waffen in Europa zum Schweigen gebracht worden waren, reichte der Große Rat des Kantons Baselstadt eine Standesinitiative für eine Totalrevision der Bundesverfassung ein. Dreizehneinhalb Jahre später erstattete der Bundesrat seinen ablehnenden Bericht. Der Initiative wurde von den eidgenössischen Räten keine Folge gegeben, doch das Begehren wurde seither immer wieder wiederholt.

Bundesrat Tschudi schließlich nahm am 21. Juli 1965 in einem großangelegten Referat vor der Schweizerischen Staatsbürgerlichen Gesellschaft in St. Moritz Stellung zu diesen Begehren – wiederum ablehnend: «Eine Neuregelung der Bundesverfassung muß unter einer überzeugenden und populären Leitidee stehen... Eine staatsrechtliche Neuerung von wesentlicher Tragweite, welche von weitesten Kreisen der Bevölkerung als notwendiger Fortschritt gefordert wird, läßt sich nicht erkennen. Damit fällt aber zurzeit eine Totalrevision der Bundesverfassung als aussichtslos außer Abschied und Traktanden.»

### *Das demokratisch-rechtsstaatliche Prinzip*

Die geltende Bundesverfassung stammt in ihren wesentlichen Grundzügen noch immer aus dem Jahre 1848. Die Totalrevision von 1874 hat diese Grundzüge nicht verändert, sondern einfach ausgebaut. Die Väter der ersten Bundesverfassung schufen für das ganze Gebiet der Schweiz erstmals eine demokratische Grundordnung und vollzogen damit den Übergang vom Obrigkeitsstaat zum «modernen» demokratischen Rechtsstaat, wie das viele Kantone vorher schon getan hatten. Dieses Prinzip ist in der geltenden Verfassung in den Artikeln 4, 89 und 121 verankert: Jeder Schweizer ist vor dem Gesetze gleich, und oberste Instanz für die Gesetzgebung ist das Volk.

Diese Prinzipien haben sich allerdings in der Verfassungswirklichkeit der Schweiz bisher nicht absolut durchgesetzt. Im Gegenteil: insbesondere im Verhältnis zwischen Bürger und Staatsgewalt hat sich in der Praxis gezeigt, daß die Staatsräson oft stärker als die Verfassungstreue der Gerichte ist. Das gilt insbesondere für Verwaltungsentscheide und für Entscheide des Bundesgerichtes in staatsrechtlichen Beschwerden. Eine löbliche Ausnahme macht da das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, das einen Entscheid des Zürcher Regierungsrates mit der Begründung aufhob, die Ansicht der Regierung sei mit dem demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzip der Verfassung nicht vereinbar und entstamme einer obrigkeitsstaatlichen Auffassung. Bekannt ist auch, daß sich der Schweizerische Juristentag 1962 in Luzern mit der völlig ungenü-

genden Praxis des Bundesgerichtes in staatsrechtlichen Beschwerden befaßt und eine Abkehr vom etatistischen Denken dieses höchsten richterlichen Organs unseres Landes gefordert hat – mit äußerst wenig Erfolg, wie sich seither erneut gezeigt hat.

Diese wenigen Beispiele, die vielleicht noch durch den Hinweis darauf ergänzt werden müssen, daß die Schweiz auf Bundesebene weder über einen Verwaltungs- noch einen Verfassungsgerichtshof verfügt, zeigen deutlich genug, wo dem demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzip bei einer Totalrevision noch zum entscheidenden Durchbruch verholfen werden muß. Es muß klar gestellt werden, daß dieses Prinzip weit höher einzuschätzen ist als die vielbesungene Souveränität der Kantone, und diese Klarstellung bedarf ihrer Verankerung in der Bundesverfassung.

### *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*

Befolgt man diese Leitidee, wird außerdem die seit langem klaffende Lücke zwischen dem Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit geschlossen. Das ist unbedingt erforderlich, «denn in keiner andern Staatsform ist es so wichtig wie in der Demokratie, daß das Staatsgrundgesetz den höchsten rechtlichen Ausdruck des sozialen, wirtschaftlichen und geistigen Lebens eines Volkes darstellt und nicht toter Buchstabe, sondern lebendige Wirklichkeit ist. Der demokratische Staat ist in besonderem Maße abhängig vom Vertrauen, das der Bürger in seine Rechtsordnung, vor allem in die Verfassung, und in die eigenen Behörden setzt». Dieser Satz – er ist aus dem bundesrätlichen Bericht zur baselstädtischen Standesinitiative zitiert – wird in diesem Bericht sofort von der Frage gefolgt, ob denn aber heute ein solches Spannungsverhältnis zwischen der Verfassung und dem Leben bestehe, mit andern Worten: ob denn aber die Wirklichkeit des staatlichen Lebens in der Schweiz da und dort die Verfassung nicht beachte oder offensichtlich verletze.

Wer die Augen vor der heutigen Staatswirklichkeit in der Schweiz nicht krampfhaft verschlossen hält, muß diese Frage bejahen. In zahlreichen Fällen wird die Bundesverfassung von der eidgenössischen Gesetzgebung und von der Verwaltungspraxis auf allen Ebenen nicht nur geritzt, sondern eindeutig verletzt – in einem angeblich höheren, meist polizeilichen, Interesse, das aus einer «allgemeinen Polizeibefugnis des Staates» hergeleitet wird. Ich erinnere dazu nur an die kürzlich ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückte Praxis der Telephon- und Postkontrollen in der Schweiz, für die nicht der leiseste Schatten einer Verfassungsmäßigkeit geltend gemacht werden kann, im Gegenteil: die Verfassung enthält ein klares, unmißverständliches und unbedingtes Verbot solcher Kontrollen. Daran ändern Gesetze, die der Verfassung zuwiderlaufen, gar nichts, «denn es wäre vernünftigerweise widersinnig, einerseits die staatliche Willkür durch die rechtliche Schranke der Verfassung zu beschränken, andererseits aber zuzulassen, daß diese Schranken auf dem Wege extensiver

Interpretation und analoger und freier Rechtsfindung willkürlich abgetragen werden» (Lüchinger, Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung). Nochmals hingewiesen sei auch auf die vom Juristentag gerügte Bundesgerichtspraxis in staatsrechtlichen Beschwerden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dazu festgestellt, daß das Bundesgericht mit seiner Praxis, «nicht ohne Not» von den Entscheiden der letzten kantonalen Instanz abzuweichen, «grundsätzlichen, föderalistischen Erwägungen» folge: «Das Bundesgericht lehnt es ab, im Rahmen von Willkürbeschwerden in kantonalen Politik zu machen und diese zu beeinflussen. Auf Grund einzelner Beschwerdefälle die kantonalen Grundsätze ‚ohne Not‘ umzustoßen, könnte viel schwerwiegendere staatspolitische Folgen haben» (Bericht zur Aufsichtsbeschwerde Bachofner). Das heißt mit andern Worten: das Bundesgericht stellt staatspolitische Bedenken auf Kantonebene über den klaren Wortlaut der Bundesverfassung!

#### *Ausbau der Volksrechte*

Die Verfassungswirklichkeit weicht auch in bezug auf die Volksrechte vom Verfassungsrecht ab. Das Bundesgericht hat wiederholt Abstimmungsmanipulationen lokaler Behörden nicht zum Anlaß genommen, um die Wiederholung der Abstimmung anzuordnen. Deshalb müssen die Volksrechte in der Bundesverfassung besser geschützt werden. Hinzu kommt ein eigentlicher Ausbau der Volksrechte, etwa im Sinne des Vorschlages von Professor Max Imboden, der Volksentscheide in einem viel früheren Planungsstadium als heute fordert, damit dem Souverän tatsächlich noch eine Alternative geboten werden kann.

#### *Die Einwände*

An Einwänden gegen eine Totalrevision fehlte und fehlt es nicht. Aber sie kommen – bezeichnenderweise, möchte ich sagen – in der Regel von seiten der Regierungen von Bund und Kantonen. Man müsse zuerst Teilrevisionen unter Dach bringen oder gar, das Volk sei überhaupt nicht mehr in der Lage, einen tragfähigen Interessenausgleich im Rahmen einer Totalrevision zustande zu bringen. Träfe das zu, so ist das ein Eingeständnis dafür, daß das Schweizervolk auf die Dauer gar nicht mehr zur Erhaltung seines staatlichen Eigenlebens fähig ist. Schon deswegen ist der Gegenbeweis anzutreten und zu erbringen, und dabei soll die Leitidee der Stärkung der demokratisch-rechtsstaatlichen Struktur unseres Landes – die im Zeitalter der modernen Industriegesellschaft wohl auch mit einem Abbau überholter föderalistischer Bedenken einhergehen muß, die Richtschnur sein!