Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 14 (1934-1935)
Heft: 3-4

Artikel: Formfragen der Verfassungsrevision
Autor: Biert, Nicolo
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-157844

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Formfragen der Verfassungsrevision.

Von Nicolo Biert.

I. Vorbemerkung.

Jede Verfassungsrevision, auch die teilweise, ist ein revolutionärer Vorgang. Für den Juristen, nicht für den Politiker. Revolutionär ist er deshalb, weil er rechtlich nicht abgeleitet, nicht erklärt werden kann; auch dann nicht, wenn sich das Verfahren getreu an die Revisionsbestimmungen in der Verfassung hält. Warum nicht?

Eine Verordnung kann das Verfahren nicht vorschreiben, nach dem sie abzuändern ist, sondern nur das Gesetz, auf dem das Verordnungsrecht beruht. Und ein Gesetz kann nicht das Verfahren zu seiner eigenen Abänderung ordnen, sondern nur die Verfassung, aus der sich das Gesetzgebungsrecht überhaupt ableitet. Ebensowenig kann die Verfassung bestimmen, wie sie selbst abzuändern sei. Es müßte ein Rechtssatz höherer Ordnung sein, der für den Verfassungsgeber verbindlich wäre. Die Verfassung ist aber der oberste Rechtssatz. Aus ihr leitet sich alles geltende Recht im Staate ab. Sie kann ebensowenig bestimmen, wie lange sie gelten wolle, oder unter welchen Bedingungen sie durch eine andere ersetzt werden könne, als sie sich selbst in Kraft setzen kann. Tatsache und Geltung einer Verfassung stehen außerhalb ihres eigenen „Zugriffsbereichs". Sie lassen sich geschichtlich und politisch, vielleicht auch psychologisch erklären. Aber rechtlich sind sie nicht konstruierbar [1]).

Die Revision der Verfassung, jeder Verfassung, kann also, logisch und rechtsdogmatisch betrachtet, überhaupt nicht Gegenstand rechtlicher Regelung sein. Und doch enthält unsere Bundesverfassung Revisionsvorschriften und haben diese ihren guten Sinn. Trotz des logischen Widerspruchs kann der Sinn der Revisionsvorschriften nur der sein, daß nur das neue Verfassungsrecht gültig, „verbindlich" sein soll, das in der vorgezeichneten Weise zustande gekommen ist; daß also die Verfassung gültig nur in der von ihr selbst vorgesehenen Weise abgeändert werden kann. Sollten nun diese „Soll"-Vorschriften deshalb weniger befolgt werden, weil sie keine eigentlichen Rechtssätze sind und verletzt werden können, ohne daß das neu geschaffene Recht deshalb weniger verbindlich wäre? Nur der unfruchtbare Doktrinär könnte so folgern. Richtig ist vielmehr, daß die Revisionsvorschriften nicht minder eingehalten werden sollen als alle übrigen — an den Gesetzgeber gerichteten — Verfassungssätze, obschon die Arbeit der Bundesversammlung bekanntlich nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden kann (Art. 113, Ziff. 3 B. V.) und „verfassungswidrige" Gesetze verbindlich sind. Gerade weil die rechtliche Bindung fehlt, soll die moralische an ihre Stelle

[1]) Darauf hat Walther Burckhardt wiederholt hingewiesen. Vgl. z. B. seine „Organisation der Rechtsgemeinschaft", S. 213.

treten. Verfassungstreue muß sich ohne die Drohung einer Sanktion bewähren. Sie ist, auf die Dauer, die einzige Gewähr für eine „organische" Weiterbildung des Rechts und mit ihm des Staates. Das Recht allein kann diese Gewähr nicht bieten. Es kann sie nur, durch zweckmäßige Anordnungen, fördern.

Politisch soll die Weiterbildung der Verfassung im geordneten Staat kein „revolutionärer" Vorgang sein, der der Willkür des dannzumalen Stärkeren freies Spiel ließe. So sind denn auch in unserem Bundesstaate seit 1848 die 38 Teilrevisionen einschließlich der Totalrevision vom Jahre 1874 unter Beobachtung der Revisionsvorschriften, somit ordnungs- und „recht"mäßig, zustande gekommen. Und heute stehen wir am Anfang einer Bewegung, die mit ungewöhnlicher Energie und ungewöhnlichem Aufwand die Revision unserer Verfassung im Wege des Rechts anstrebt. Das Jahr 1934 hat uns bis zum Zeitpunkt, da diese Zeilen geschrieben werden, drei Volksbegehren auf Totalrevision und mehr als ein Dutzend Begehren auf Partialrevision gebracht, die zum Teil schon im Gange, zum Teil erst beschlossen sind [2]). Außerdem sind seit mehr als Jahresfrist zwei Volksbegehren der Ruhe der Bundeslade anheimgefallen [3]). Ungewöhnlich am heutigen Zustand ist die Erstmaligkeit einer Volksinitiative auf Totalrevision, die große Zahl gleichzeitig lancierter, voneinander unabhängiger Begehren auf Partialrevision und das zeitliche Zusammenfallen von Total- und Partialrevisionsbegehren. Das geltende Recht hat das Verfahren für die Verfassungsrevision gewissermaßen nur zu Faden geschlagen (B. V. Art. 118 bis 123 und „Bundesgesetz betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892") und gibt deshalb auf eine Menge von Fragen, die heute zum Teil Gegenstand behördlicher Untersuchung sind, keine Antwort. Weder beabsichtige noch vermag ich, die Lücken des positiven Rechts zu schließen. Das ist Aufgabe einer juristischen Untersuchung de lege ferenda. Dagegen sollen eine Anzahl aktueller Fragen im Zusammenhang aufgeworfen werden.

II. Die Totalrevision.

Die Totalrevision der Bundesverfassung hat das Ziel, jeden Artikel der Verfassung zu überprüfen und ihn gegebenenfalls abzuändern. Die Revision ist auch dann total, wenn als Ergebnis der Prüfung nur ein Teil der Bestimmungen, vielleicht nur ein Bruchteil, abgeändert wird. Das Verfahren, das zu diesem Ziele führen soll, zerfällt in zwei Abschnitte: in die Vorkehren, die für die Einleitung der Revision nötig sind, und in die Maß-

[2]) Ohne Anspruch auf Vollständigkeit nennen wir: Bekämpfung der Wirtschaftskrise; Schutz der Existenz aller Werktätigen; Handels- und Gewerbefreiheit; Bundesratswahl durch das Volk; Amtsdauer der eidgenössischen Räte; Ausschluß der Freimaurer; Abschaffung des Nationalratsproporzes; Finanzreferendum; Verfassungsgerichtsbarkeit; Schutz der Armee und Bekämpfung des Spitzelwesens; Alpenstraßen; Entpolitisierung der Bundesbahnen.

[3]) Fürsorgeinitiative und Krisensteuer.

nahmen, die für die Durchführung der beschlossenen Revision getroffen werden müssen.

1. Die Totalrevision kann jederzeit durch das Begehren von 50,000 Stimmberechtigten eingeleitet werden. Das Begehren darf nicht formuliert sein, das heißt, keinen ausgearbeiteten Entwurf oder die Anregung auf Abänderung bestimmter Artikel enthalten. Darin liegt ein Vorteil und ein Nachteil. Ein Nachteil, weil verantwortungslose politische Spekulanten an die Grundlagen unseres Staates herankommen, ohne sich über ernsthaftes Wollen und Können ausweisen zu müssen; der Vorteil aber, daß praktisch erst durch das „unmotivierte" Begehren die Möglichkeit zur Totalrevision geschaffen wird. Denn daß das Volk in der nachfolgenden Abstimmung eine Mehrzahl neuer Verfassungsbestimmungen gutheiße, die von Anfang an festgelegt und nicht durch die Läuterung der landesüblichen „Erdauerung" hindurchgegangen sind, darf nach den Erfahrungen mit den Partialrevisionen nicht angenommen werden.

Stellt die Bundesversammlung fest, daß das Volksbegehren in gehöriger Weise eingereicht worden ist, dann hat sie die Frage, ob eine Totalrevision stattfinden soll, dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. „Ohne weiteres" solle dies geschehen, verlangt das Gesetz, womit gemeint ist, daß das Begehren nicht zurückgelegt werden darf und daß sich die Bundesversammlung (im Gegensatz zum Volksbegehren auf Partialrevision) einer Meinungsäußerung zu enthalten hat. Das Volk soll ohne behördliche Wegleitung entscheiden. Es kann sich nun aber die Frage stellen, ob die drei von verschiedenen Seiten in Umlauf gesetzten Volksbegehren auf Totalrevision auch drei verschiedene Initiativen sind, von denen jede für sich die vorgeschriebenen 50,000 Stimmen auf sich vereinigen muß, oder ob die Unterschriften zusammengezählt werden dürfen. Die Frage stellte sich dann, wenn keines der drei Begehren die nötige Unterschriftenzahl aufwiese. Maßgebend ist, so scheint mir, nicht die Verschiedenheit der Komitees, sondern das gemeinsame Ziel: daß die Verfassung total revidiert werden soll. Das „wie" darf hier nicht als Trennendes in die Wagschale geworfen werden, umso weniger, als die Verfassung selbst ja die nähere Umschreibung des Revisionswillens im Anfangsstadium ausschließt. Das Zustandekommen des Volksbegehrens entscheidet sich somit nach der Gesamtsumme der eingereichten Unterschriften.

Spricht sich das Volk für die Vornahme der Totalrevision aus, dann sind die beiden Räte der Bundesversammlung neu zu wählen. Das Ständemehr ist für diesen Entscheid nicht notwendig. Der Neuwahl liegt der Gedanke zugrunde, daß sich die Bundesversammlung dadurch, daß sie nicht aus eigenem Antrieb den Anstoß zur Revision der Verfassung gegeben hat, mit dem in seiner Mehrheit neuerungswilligen Volk in Widerspruch setzt. Neuen, auf der Plattform des Revisionsgedankens gewählten Vertretern soll das Volk die Revisionsarbeit übertragen können. Die Frage, ob ein nachträglicher Entschluß der Bundesversammlung, die Totalrevision

im Nachgang zu einer eingeleiteten Volksinitiative an die Hand zu nehmen, die Neuwahlen erübrige, wird wohl kaum praktisch werden. Die Ratsherren werden sich hüten, selbst im Falle persönlicher Zustimmung zur Initiative durch eine solche Handlung den Vorwurf schwächlicher Sesselkleberei auf sich zu laden.

Die Einleitung der Totalrevision kann aber nicht nur vom Volke, sie kann auch — wie es in den Jahren 1872/74 geschah — von der Bundesversammlung ausgehen. Beschließen beide Kammern übereinstimmend, die Totalrevision vorzunehmen, dann können sie sich unverzüglich, ohne Volksabstimmung und Neuwahl, an die Ausarbeitung des Entwurfes machen. Stimmt eine Kammer dem Revisionsbeschluß der anderen nicht zu, dann entscheidet, wie beim Volksbegehren, das Volk. Bejaht das Volk die Notwendigkeit der Revision, dann finden die Neuwahlen statt.

2. Der zweite Abschnitt im Verfahren auf Totalrevision der Bundesverfassung beginnt mit der Zustimmung des Volkes zum Revisionsbegehren mit nachfolgenden Neuwahlen oder mit dem übereinstimmenden Revisionsbeschluß der beiden Kammern. Wer soll die neue Verfassung ausarbeiten? Wie soll er es tun?

Setzen wir den im Augenblick noch wahrscheinlichen Fall, die neugewählten Räte machten sich an die Arbeit. Einen Verfassungsentwurf des Bundesrates werden sie (zum Unterschied vom gewohnheitsrechtlichen Verfahren bei Gesetzesentwürfen) nicht vorfinden, wohl aber eine umfängliche erste Lieferung Schrifttum in der Form von Wunschzetteln. Da das Parlament nicht als „Konstituante" gewählt worden ist, sondern neben dem neuen gewichtigen Auftrag noch das ohnehin schon vollgerüttelte Maß gesetzgeberischer Tagesarbeit zu bewältigen hat, wird es — gemäß Geschäftsreglement — eine große „Verfassungskommission" ausscheiden. Dann wird sich diese Kommission durch das Dickicht der Begehren und Begehrlichkeiten durchkämpfen und einen ersten Entwurf — sagen wir einmal nach zwei Jahren angestrengter Arbeit — der Bundesversammlung vorlegen, die ihrerseits ausgiebigen Gebrauch vom entscheidenden Mitspracherecht machen wird. Bis dann das Hin und Her zwischen den Kammern und zwischen diesen und der Kommission abgeschlossen ist und der erste bereinigte Entwurf mit den Unterschriften der Ratspräsidenten dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werden kann, werden einige Jahre verstrichen sein. Die letzte Totalrevision benötigte neun Jahre, und dabei wußte man damals im Großen und Ganzen, in welcher Richtung die Neuarbeit getan werden müsse, und die Verhandlungsmethoden waren nicht umständlicher als die heutigen.

Mit Gewißheit ist somit vorauszusehen, daß die neugewählte Bundesversammlung das Verfassungswerk nicht in einer (vierjährigen) Legislaturperiode unter Dach bringt. Irgendwo wurde jüngst die Befürchtung laut, die Bundesversammlung könnte sich „als Konstituante erklären" und

ihre Amtsdauer eigenmächtig bis zur Vollendung des Verfassungsentwurfes ausdehnen. Dazu ist zu bemerken, daß unser Staatsrecht eine „Konstituante" ähnlich der Einrichtung anderer Staaten nicht kennt, vielleicht, weil das Volk während einer solchen Verlängerung der Amtsdauer auf die Ausübung seines vornehmsten Rechtes, der Bestellung der obersten Bundesbehörde, verzichten müßte. Die folgerichtige Durchführung des Gedankens der Neuwahl verlangte freilich eine solche Ausdehnung der Amtsdauer. Um den Preis der Einschränkung des Wahlrechts aber kann ihm nicht Folge geleistet werden. Deshalb ist nicht daran zu zweifeln, daß die neugewählte Bundesversammlung sich nach Ablauf der Legislaturperiode den ordentlichen Wahlen zu unterstellen hat. Nach herrschender Ansicht ist der Bundesrat zuständig, in diesem einen Falle auch in das (den Kantonen anheimgestellte) Wahlverfahren für den Ständerat einzugreifen, das heißt, es in Gleichtakt mit den Nationalratswahlen zu bringen.

Das geltende Recht gibt aber keine Auskunft darüber, wann die Amtsdauer der vorzeitig erneuerten Räte beginnt, beziehungsweise abläuft. Hier sind drei Lösungen möglich. Die erste ist die, daß der neue Gesetzgeber sich am Ende der unterbrochenen Legislaturperiode der ordentlichen periodischen Neuwahl unterzieht. Das hätte, auf den heutigen Fall angewendet, zur Folge, daß das Schweizervolk innert eines halben Jahres zweimal dieselbe Behörde zu wählen hätte. Denn wenn die gegenwärtig laufenden Initiativbegehren in der Herbsttagung der Räte erwahrt werden, kann die Abstimmung frühestens anfangs Dezember und können die Neuwahlen zu Beginn des kommenden Jahres stattfinden. Anfangs Dezember 1935 erlischt aber die laufende Amtsdauer der Räte, sodaß im Herbst 1935 der Wahllärm erneut das Land aufschreckte.

Die zweite Möglichkeit wäre die, mit den Neuwahlen eine neue Legislaturperiode beginnen zu lassen. Damit würden aber — wieder auf unseren Fall angewendet — die eidgenössischen Wahlen vom Herbst auf den Frühling vorverlegt und in unliebsamer Weise mit den kantonalen und kommunalen Waffengängen, die in diese Jahreszeit zu fallen pflegen, zusammenfallen. Eine letzte Lösung endlich erblicke ich darin, die Zeitspanne von den Neuwahlen (z. B. Frühling 1935) bis zu den ordentlichen Wahlen (Herbst 1935) zusätzlich zur ersten Legislaturperiode zu legen und die Erneuerungswahlen ordnungsmäßig erstmals im Herbst 1939 vorzunehmen. Zwar würde dadurch die vierjährige Amtsdauer einmal um ein halbes Jahr überschritten. Dafür aber bliebe die Gangart erhalten, die in politicis, besonders für Wahlen, nicht ohne Not geändert werden sollte.

Der Vollständigkeit halber sei hier noch auf die Möglichkeit hingewiesen, daß die Räte sich auf einen Entwurf nicht zu einigen vermögen. Das Gesetz über den Geschäftsverkehr der Räte sieht als gesetzgeberisches Verfahren für Gesetze und für die Verfassung die Rückweisung der abweichenden Punkte von einem Rat an den anderen, die Abhaltung einer Verständigungskonferenz der beiden Ratskommissionen und die Ausarbeitung eines Ver-

ständigungsantrages vor. Führt dieses Verfahren nicht zur Einigung, dann „gilt die Vorlage als abgelehnt". Das Revisionsverfahren würde dann nicht weitergeführt und die Revision müßte als gescheitert betrachtet werden. Dieser Möglichkeit ist indessen nur theoretische Bedeutung zuzumessen.

Daß anstelle der Bundesversammlung der Bundesrat den Verfassungsentwurf ausarbeite, wie er es bei den Gesetzesentwürfen in der Regel zu tun pflegt, halte ich für ausgeschlossen. Die Zeiten sehen nicht danach aus, als brächten sie dem Bundesrat für die Zukunft eine wesentliche Entlastung, sodaß ihm die Übernahme auch noch dieser Aufgabe nicht zugemutet werden kann. Dagegen verdient ein anderer Gedanke in den Vordergrund der Diskussion gestellt zu werden: die Schaffung eines besonderen Verfassungsrates. Bei der Beratung der Revisionsbestimmungen im Jahre 1847 wurde die Ansicht, es sei die Revisionsarbeit in bestimmten Fällen einem Verfassungsrat zu übertragen, wiederholt geäußert, aber immer mit Erfolg bekämpft. In den Akten lese ich: „Es wurde beantragt, daß in dem Falle, wenn die beiden Kammern über die vorzunehmende Revision ungleiche Ansichten hätten, alsdann die Revision selbst durch einen Verfassungsrat vorgenommen werden solle, weil die Kammern desjenigen Vertrauens ermangeln, das zur Behandlung eines so wichtigen Gegenstandes unerläßlich sei. Entgegen diesem Antrag wurde bemerkt, die Aufstellung eines besonderen Verfassungsrates sei nicht gerade notwendig, sondern es könne der Volkswille durch neue Wahlen in die Kammern auf unzweideutige Weise sich geltend machen. Und noch von einem anderen Mitgliede wurde beantragt, wenn ein Verfassungsrat beliebt werde, denselben nach Art der Bundesversammlung zu komponieren, so zwar, daß jeder Kanton berechtigt wäre, zwei Deputierte in den Verfassungsrat abzugeben." In der Abstimmung der Revisionskommission wurde dann der Verfassungsrat mit nur 11 gegen 9 Stimmen abgelehnt.

Gleichen Jahres setzte sich in der Tagsatzung der Gesandte von Bern für den Verfassungsrat ein. Er beantragte, in die Bestimmung „die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung" die Worte „in der Regel" einzuschieben, um in einzelnen Fällen die Einsetzung eines Verfassungsrates zu ermöglichen, „sofern dieser Modus als erwünscht oder selbst als ein Gebot der Notwendigkeit erscheinen sollte". Der Gesandte von Glarus bekämpfte diesen Vorschlag wie folgt: „Der Verfassungsrat, welcher für Kantone ein angemessenes Organ sein möge, passe aus dem Grunde nicht für die Bundesrevision, weil das kantonale Element dadurch beseitigt und die einzelnen Stände dadurch um ihre Bedeutung gebracht würden." Diese Ansicht fand von verschiedenen Seiten Unterstützung. Für den Vorschlag Bern sprachen sich nur Aargau, St. Gallen und Genf aus. Bern und St. Gallen stellten hierauf, von Aargau und Genf unterstützt, den Antrag, „es sei ein eidgenössischer Verfassungsrat immer dann einzusetzen, wenn die Revisionsinitiative vom Volke ergriffen worden sei". Auch dieser Antrag wurde abgelehnt mit der Begründung, „der Verfassungsrat widerstreite

dem Prinzip, das sich durch das ganze Bundesprojekt durchziehe, und müßte sowohl die Räte als das Volk in eine ganz schiefe Stellung bringen. Als Grundcharakter müsse die Tendenz angesehen werden, zwischen dem kantonalen und nationalen Elemente eine Ausgleichung zu erhalten".

Der Gedanke, einen Verfassungsrat mit der Revisionsarbeit zu betrauen, ist bis heute nur vereinzelt aufgetaucht, wohl deshalb, weil die Geister sich noch mit den Anfangsstadien der angebrochenen Arbeit, mit der Initiative und dem Verhältnis der Initiativen zueinander, befassen. Er wird sich aber vordrängen und gründlich abgeklärt werden müssen. Denn der Bundesversammlung die gewaltige Hausaufgabe der Revisionsarbeit mitzugeben, stößt auf begründete Bedenken. In erster Linie ist zu sagen, daß die Revisionsjahre mit den Krisenjahren zusammenfallen werden. Wer heute die Arbeit der Räte verfolgt und sieht, wie die wichtigsten Geschäfte häufig mit einer an Oberflächlichkeit grenzenden Hast durchgepeitscht werden müssen, nur um mit dem Ansturm der Krisengeschäfte einigermaßen Schritt halten zu können, der muß sich fragen, wie es ihnen möglich sein soll, daneben noch innert nützlicher Frist einen brauchbaren Verfassungsentwurf auszuarbeiten. Betrachtet man die neugewählten Kammern als eine Art „assemblée constituante" und das Revisionswerk als Hauptarbeit, dann müßte die Behandlung der Tagesgeschäfte und damit das Land Not leiden. An eine Überwälzung dieser Tagesarbeit auf den Bundesrat (beispielsweise durch Erteilung beschränkter Vollmachten) ist nicht zu denken, weil sie dem Bundesrat unerfüllbare Verpflichtungen überbände, vor allem aber, weil das mittelbare Mitspracherecht des Volkes bei der Gesetzgebung auf lange Jahre hinaus in unzulässiger Weise eingeschränkt würde.

Dazu kommt die begründete Besorgnis, daß gerade die wertvollsten Mitglieder des Rates durch das Übermaß an Arbeit aus dem Parlament hinausgedrängt würden. Nationalrat Oeri hat ihr kürzlich wie folgt Ausdruck gegeben: „... Wer wird vor dieser Arbeitslast Angst haben? Die faulen Parlamentarier, die Schnürlimannen, deren Arbeit sich auf das Abstimmen und auf den Taggeldbezug beschränkt? Nein, diese am allerwenigsten, sondern die, die im Leben auch noch andere als die parlamentarischen Aufgaben haben, die Leute, die Pflichten nicht übernehmen, denen sie nicht genügen können. Man wird schon Berufspolitiker sein müssen, um während der Revisionsjahre noch National- oder Ständerat sein zu können. Die letzten selbständigen Industriellen, Geschäftsleute und Bauern werden aus den Räten verschwinden. Dient das dem Land und dient das dem Ansehen des Parlamentarismus? Ist das Opfer nicht zu groß für eine Revisionsbewegung, die aller Wahrscheinlichkeit nach am Ende doch steril sein wird?"

Und endlich wäre es begrüßenswert, wenn auch Männer an der Revisionsarbeit aktiv teilnehmen könnten, die nicht die Möglichkeit haben, vom Volke ins Parlament geschickt zu werden, sei es, weil ihnen der notwendige zahlenmäßige Anhang fehlt, sei es, weil sie sich aus beruflichen oder anderweitigen Gründen nicht zum Parlamentarier eignen. Ich denke

dabei nicht nur an jene Bewegungen, die heute zwar Mitträger des Revisionsgedankens sind, jedoch wenig Aussicht haben, im neuen Parlament überhaupt oder nennenswert vertreten zu sein, als vielmehr an Männer aus nichtorganisierten politischen und Kulturkreisen, über die unsere Proporzgeometrie hinwegschreitet.

Volk und Stände werden eifersüchtig darüber wachen, daß ihr Einfluß bei der Ausarbeitung der Verfassung im Rahmen des ordentlichen gesetzgeberischen Mitspracherechts gewahrt bleibt. Deshalb hängt das Schicksal eines gegebenenfalls vorzuschlagenden Verfassungsrates weitgehend davon ab, wie er bestellt und zusammengesetzt werden soll. Um den bundesstaatlichen Charakter nicht nur der Form, sondern auch der Sache nach zu wahren, wird man sich am zweckmäßigsten an das Zweikammersystem halten, wobei die Organisation der Bundesversammlung weitgehend wegleitend sein kann. Die Befürchtungen vor allem unserer Föderalisten, es könnte aus dem Verfassungsrat eine zentralistische Einrichtung (vielleicht sogar dauernder Art) werden, fallen durch die Schaffung einer gleichberechtigten Ständekammer dahin. Als Verfahren ließe sich sehr wohl denken, daß die Räte gleichzeitig mit der Frage, ob die Verfassung zu revidieren sei, dem Volke nach dem verfassungsrechtlichen Vorbild mancher Kantone den Entwurf einer neuen Verfassungsbestimmung unterbreitete, die die Revisionsarbeit einem ad hoc zu wählenden Verfassungsrat übertrüge. Die meisten kantonalen Verfassungen geben keine Auskunft darüber, wer den Verfassungsentwurf auszuarbeiten hat. Aber sie sehen vor, daß sich das Volk anläßlich jeder Abstimmung über die grundsätzliche Revisionsfrage darüber äußert, wer den Entwurf auszuarbeiten hat. In 13 kantonalen Verfassungen[4]) wird dem Volke die Frage vorgelegt, ob das Parlament oder ein besonderer Verfassungsrat den Entwurf ausarbeiten soll. In drei Verfassungen[5]) ist vorgesehen, daß das Volk zwischen dem im Amte stehenden und einem sofort neu zu bestellenden Parlament zu wählen hat. Die übrigen kantonalen Verfassungen verlangen nicht, daß dem Volke die Frage vorgelegt wird, wer die Revision vorzunehmen habe. Sechs Kantone[6]) bestimmen in zwingender Weise, als notwendige Folge des Revisionsbeschlusses, die Bestellung eines Verfassungsrates, Zürich die Neuwahl des Kantonsrates. Die Verfassungen von Appenzell J.-Rh. und Genf sprechen weder von einem Verfassungsrat noch von der Neuwahl des Parlaments, sodaß angenommen wird, daß stets das im Amte stehende Parlament zuständig ist.

Der bereinigte Entwurf für die neue Bundesverfassung ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten. Dazu muß er zunächst in ausreichender Weise bekannt gemacht werden. Frühestens vier Wochen nach der Bekanntgabe findet die Abstimmung statt. Sie erfolgt in

[4]) Bern, Obwalden, Nidwalden, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg.

[5]) Glarus, Zug, Graubünden.

[6]) Luzern, Uri, Schwyz, Freiburg, Solothurn und Aargau.

der ganzen Eidgenossenschaft am selben Tage. Der Entwurf gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände zustimmen. Als Standesstimme wird nur das Ergebnis der eidgenössischen Abstimmung im Kanton anerkannt, nicht etwa eine durch ein kantonales Organ (zum Beispiel den Großen Rat) oder durch eine besondere kantonale Abstimmung geäußerte Willenserklärung. Der Bundesrat erwahrt das Ergebnis der Abstimmung auf Grund der Abstimmungsprotokolle, die ihm von den Kantonsregierungen innert zehn Tagen zuzustellen sind. Er veröffentlicht das Ergebnis und erstattet der Bundesversammlung in der nächsten Session Bericht. Die Räte erlassen, gestützt auf diesen Bericht, einen besonderen Bundesbeschluß, in welchem das Abstimmungsergebnis festgestellt und (im Falle der Annahme) der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verfassung bestimmt wird.

Die geltende Bundesverfassung läßt die Frage offen, ob der Verfassungsentwurf dem Volke als unteilbares Ganzes vorzulegen, oder ob über die verschiedenen Gegenstände gesondert abzustimmen sei. Für die Partialrevisionen, die durch Volksinitiative angeregt werden, schreibt die Verfassung die Trennung nach Materien vor. Der Zweck dieser Vorschrift ist, den richtigen Willen nicht nur der Initianten, sondern hauptsächlich des später über die Annahme oder Verwerfung abstimmenden Volkes zu ermitteln. Denn wer, beim Zusammennehmen zweier Gegenstände, den einen billigen, den andern aber ablehnen will, kann diesem Willen nicht Ausdruck geben. Die Frage, ob diese Ordnung auch für die Totalrevision gelte, wurde anläßlich des Revisionsversuches von 1872 und der Totalrevision von 1874 einläßlich erörtert und — nicht ohne lebhaften Widerspruch — dahin entschieden, daß der ganze Entwurf als unteilbares Ganze dem Volke vorzulegen sei. Hätte man damals für die Zukunft eine andere Regelung gewollt, so wäre dies in den Revisionsvorschriften zum Ausdruck gekommen. Daß es nicht geschehen ist, läßt den Schluß zu, daß die geltende Verfassung nur die Abstimmung über den Entwurf in seiner Gesamtheit kennt. Das kann nun freilich zur Folge haben, daß in dem Falle, da eine Totalrevision zur Abänderung von nur wenigen verschiedenen Verfassungssätzen geführt hat, dennoch über den Entwurf in globo abgestimmt werden muß. Anderseits aber ist die Gefahr groß, daß bei abschnittsweiser Abstimmung einzelne Abschnitte angenommen, andere aber verworfen werden. Der Verfassungsentwurf bildet aber, so setze ich voraus, ein in sich geschlossenes und bis zu einem gewissen Grade widerspruchsloses Ganzes, und die Bedeutung des Teils erhellt oft erst im Zusammenhang mit dem Ganzen. Bricht man den Teil aus dem Ganzen heraus, dann leidet das Ganze. Ja, das Ganze wird vielleicht dadurch wertlos, und es fragte sich, was in die Lücke des wegfallenden Teils zu treten hätte: die entsprechenden Bestimmungen der „alten" Verfassung (soweit solche vorhanden sind) oder ob neue auszuarbeiten und dem Volke vorzulegen wären. Das ist ja der grundsätzliche Einwand gegen die Volksbefragung bei der Gesetzgebung überhaupt:

daß sie willkürlich die Planmäßigkeit und Folgerichtigkeit der Gesetzgebung zu durchbrechen vermag und Lücken, die sie reißt, nicht wieder ausfüllt.

Bleibt noch die Frage, was zu geschehen habe, wenn das Volk durch vorgängige Abstimmung die Totalrevision beschlossen hat, den Entwurf aber ablehnt. Erlischt der Auftrag des Volkes an die zuständige Behörde, einen Entwurf vorzulegen, mit dem Scheitern des ersten Versuches oder bleibt er bestehen? Die Verfassung schweigt sich darüber aus, und einen Präzedenzfall kennt unser Staatsrecht nicht, obschon die Totalrevision vom Jahre 1874 erst im zweiten Anlauf gelang. Aber damals lag kein Auftrag des Volkes vor, da die Initiative ja von der Bundesversammlung selbst ausgegangen war. Die beauftragte Behörde (Bundesversammlung oder Verfassungsrat) kann sich — wie 1872 — erneut an die Arbeit machen und unter Berücksichtigung des im Abstimmungskampf vielleicht deutlich gewordenen Volkswillens einen zweiten Entwurf ausarbeiten. Eine Pflicht dazu besteht aber meines Erachtens nicht. Die Rechtslage ist ähnlich derjenigen, wo das Volk in einem Verfassungsartikel den Auftrag zur gesetzlichen Regelung eines bestimmten Gegenstandes erteilt, in der Referendumsabstimmung aber den ausgearbeiteten Gesetzesentwurf ablehnt[7]). Auch hier besteht für die Bundesversammlung keine Pflicht, einen neuen Entwurf auszuarbeiten. Der Verfassungsauftrag bleibt zwar bestehen und wird mit den Jahren vielleicht einmal ausgeführt; aber die Bundesversammlung hat für einmal ihre Pflicht getan.

III. Die Partialrevision.

Das Volksbegehren auf Partialrevision geht auf Abänderung einzelner Bestimmungen der Verfassung. Das Verfahren gliedert sich — wie bei der Totalrevision — in zwei zeitlich sich folgende Abschnitte.

1. Die Partialrevision kann von fünfzigtausend Stimmberechtigten oder durch die Bundesversammlung eingeleitet werden. Beschließen die Räte übereinstimmend eine Totalrevision, dann können sie sich sogleich an die Ausarbeitung des Entwurfes machen. Beschließt nur eine Kammer ohne Zustimmung der anderen, dann wird dem Beschluß keine Folge gegeben und es findet keine Volksabstimmung statt. Für die Einreichung des Volksbegehrens gelten dieselben Vorschriften wie bei der Totalrevision.

Das Begehren kann in zwei Formen gestellt werden: als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter („formulierter") Entwurf. Die allgemeine Anregung kann so gehalten sein, daß sie nur die Revision eines bestimmten Artikels verlangt, ohne im einzelnen den Weg zu weisen, der zu gehen ist. Er kann aber auch bestimmte Richtlinien für den zukünftigen Entwurf aufstellen. Als formuliertes Begehren wird auch die Initiative angesehen, die nur die Aufhebung bestimmter Verfassungssätze verlangt, ohne sie durch neue ersetzen zu wollen. Ist ein Begehren so unklar abgefaßt,

[7]) Was wiederholt geschehen ist. Zum letzten Mal durch die Verwerfung der Vorlage über eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung am 20. Dezember 1931.

daß nicht ersichtlich ist, welche der beiden Formen die Initianten wählen wollten, dann ist es als allgemeine Anregung zu behandeln. Das Verfahren für die beiden Formen ist verschieden.

a) Bei der allgemeinen Anregung haben die Räte binnen Jahresfrist seit der Einreichung zu erklären, ob sie mit ihr einverstanden sind. Stimmen die Räte der Initiative zu, dann haben sie im Sinne der allgemeinen Anregung einen Entwurf für die Teilrevision der Bundesverfassung auszuarbeiten. Sprechen sie sich gegen das Begehren aus, dann hat sich das Schweizervolk über die Frage zu äußern, ob eine Revision im Sinne der Initiative durchgeführt werden soll. Bejaht das Volk (das Ständemehr ist nicht nötig) die Frage, dann hat die Bundesversammlung die Revisionsarbeit sofort an die Hand zu nehmen. Eine Neuwahl der Räte findet bei der Partialrevision nicht statt. Das Volk muß auch in dem Falle angefragt werden, wo die Räte sich nicht zu einigen vermögen oder das Begehren binnen Jahresfrist einfach nicht behandeln.

b) Auch beim ausgearbeiteten Entwurf, der als Initiative eingereicht wird, haben die Räte innert Jahresfrist Stellung zu nehmen. Beschließen sie Zustimmung, dann ist der Entwurf in der eingereichten (endgültigen) Fassung der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten. Stimmt die Bundesversammlung nicht zu, dann ergeben sich die folgenden drei Möglichkeiten: α) sie unterbreitet den Entwurf ohne Gegenantrag Volk und Ständen; β) sie unterbreitet den Entwurf mit einem Verwerfungsantrag Volk und Ständen; γ) sie arbeitet über den selben Gegenstand einen eigenen Entwurf aus und bringt ihn gleichzeitig mit dem der Initianten zur Abstimmung. Und endlich findet eine Volksabstimmung — wie bei der allgemeinen Anregung — auch dann statt, wenn über das Begehren innert Jahresfrist überhaupt kein Beschluß oder kein übereinstimmender zustandekommt. — Die bloße Tatsache der gültigen Einreichung eines formulierten Entwurfes bedeutet schon die Einleitung der Revision. Das Volk wird in keinem Falle angefragt, ob es die vorgeschlagene Teilrevision wünsche.

Beide Begehren, die allgemeine Anregung und der ausgearbeitete Entwurf, dürfen nur eine Materie beschlagen. Werden gleichzeitig verschiedene Materien zur Abänderung oder zur Aufnahme in die Verfassung vorgeschlagen, dann hat jede den Gegenstand eines besonderen Begehrens zu bilden. Was eine und was verschiedene Materien im Sinne der Verfassung sind, ist häufig sehr schwer zu entscheiden und kann allgemein nicht bestimmt werden [8]). Ein begrifflich-logischer Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ist nicht erforderlich; der zweckmäßig-praktische genügt [9]). Aber es sind auch nicht alle Vorschläge, die, unabhängig

[8]) So werden einige der umlaufenden Initiativen genau daraufhin zu prüfen sein, ob sie nicht, wie mir scheinen will, gegen diese Bestimmung verstoßen.

[9]) Walther Burckhardt gibt in seinem Kommentar zur B. V. als Beispiel für die erste Umschreibung die Aufhebung der Befugnis der Bundesversammlung, den Bundesrat zu wählen und die Übertragung dieser Befugnis auf das Volk; und für

voneinander, einem gemeinsamen Zwecke dienen, als Einheit zu behandeln. Das entscheidet sich nach dem praktischen Fall. Weder Verfassung noch Gesetz geben darüber Auskunft, was geschieht, wenn sich zeigt, daß ein im übrigen gültig eingereichtes Volksbegehren mehrere Materien enthält. Der Entscheid über das Schicksal einer solchen Initiative kann nur bei der Bundesversammlung liegen. Wann soll sie das Begehren als ungültig erklären, wann soll sie es geteilt dem Volke vorlegen? Das letzte wird sie wohl dann tun müssen, wenn der Sinn der Initiative durch die Zerlegung nicht beeinträchtigt wird und der eine Teil vom Volke abgelehnt werden kann, ohne daß der andere (angenommene) dadurch hinfällig wird. Eine Ungültigkeitserklärung (wegen Verfassungswidrigkeit) wird aber dann erfolgen müssen, wenn eine Zerlegung nicht möglich ist.

2. Die Durchführung der Partialrevision gibt mir nur zu wenigen Bemerkungen Anlaß. Wenn eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung (durch die Räte oder in der Volksabstimmung) gebilligt worden ist, muß die Bundesversammlung den Entwurf ausarbeiten. Das geltende Recht sieht aber den Fall nicht vor, wo die Räte sich auf einen Entwurf nicht zu einigen vermögen. Nach erfolgloser Durchführung des bekannten „Einigungsverfahrens" zwischen den Kammern gilt bei Gesetzen und Beschlüssen die Vorlage als abgelehnt. Man wird diesen Satz auch auf unseren Fall anwenden müssen. Nach dem Scheitern des ersten Versuches sind nicht etwa die Räte neu zu wählen. Der einzige Weg, den Versuch zu wiederholen, wäre, den Gegenstand in der Form der Volks- (oder Parlaments-)Initiative nochmals aufzugreifen. Die Möglichkeit, daß die Räte sich nicht zu einigen vermögen, ist indessen gering.

Die formulierte Initiative ist (ohne oder mit einem Gegenantrag der Bundesversammlung) immer in ihrem Wortlaut Volk und Ständen zu unterbreiten. Bei der Aufnahme des Art. 24bis in die Bundesverfassung im Jahre 1908 wurde jedoch erstmals ein etwas abweichendes Verfahren eingeschlagen. Das Initiativkomitee ließ sich durch die Unterschrift jedes Initianten nicht nur zur Einreichung des Begehrens ermächtigen, sondern auch dazu, die Initiative zurückzuziehen, falls die Bundesversammlung einen dem Initiativkomitee genehmen Gegenentwurf vorlege. Die Bundesversammlung nahm daran keinen Anstoß und erklärte ein solches „bedingtes" Initiativbegehren als zulässig. Das Komitee zog denn auch in der Folge seine Initiative wieder zurück. Verfassung und Gesetz schließen allerdings einen nachträglichen Verzicht auf die eingereichte Initiative nicht aus. Aber es ist fraglich, ob die Verfassung neben dem vorgeschriebenen Verfahren auch noch andere zulassen wollte. Die Frage ist eher zu verneinen, obschon seither zahlreiche Initiativen mit dieser Klausel ausgestattet worden sind.

die zweite die Einführung der Altersversicherung und das Tabakmonopol zur Finanzierung dieser Aufgabe.

IV. Das Verhältnis der Initiativen zueinander.

Das Volk ist häufig unzufrieden und gibt dieser Unzufriedenheit in impulsiven Vorstößen Raum. Das geschieht nicht selten eben dadurch, daß es vom Initiativrecht Gebrauch macht, um sich „oben" „Gehör zu verschaffen" und an der Verfassungsgesetzgebung unmittelbar Teil zu haben. Das wäre an sich durchaus unbedenklich, wenn nicht daneben die Bundesversammlung in erster Linie dazu berufen wäre, durch planmäßige Verfolgung eines festen Zieles die gesamte Gesetzgebung und — als deren Voraussetzung — das Verfassungsrecht weiterzubilden. So bringen denn Bundesversammlung und Volk, die sich nebeneinander an dieselbe Arbeit machen, ganz verschiedene Temperamente mit, die leicht zu Konflikten führen können. Schon wiederholt ist es vorgekommen, daß eine Initiative in die Beratungen der Bundesversammlung hineinplatzte, die dem durch die Initiative aufgegriffenen Gegenstande galten. Das schuf Verlegenheiten. Denn häufig stellt die Initiative mehr auf das zeitgebundene Bedürfnis eines Volksteils ab, denn auf die gesetzgebungspolitische Forderung, das Einzelne im Rahmen der Vielheit zu werten, den Teil dem Ganzen unterzuordnen. Im Zusammenspiel mit allen übrigen geltenden Rechtssätzen hat sich der neue zu bewähren. Er kann kein Eigendasein führen. Das wird oft übersehen, und Initiativen sündigen nicht selten gegen dieses oberste Gebot kluger Gesetzgebungspolitik. Hier liegt auch das Körnchen Wahrheit, wenn man die Willkür des Initiativrechts der Planmäßigkeit der „ordentlichen" Verfassungsgesetzgebung (durch die Bundesversammlung) gegenüberstellt. Nach der Annahme der zweiten außerordentlichen Kriegssteuer im Jahre 1919 verlangte die Initiative Rothenberger von 1920 eine andere Verwendung des Ertrages zur Finanzierung der Altersversicherung; als die Bundesversammlung 1920 im Begriffe stand, den Bürgerrechtsartikel abzuändern, warf eine Initiative einen fertigen Entwurf mitten in die Beratungen; bevor die Alkoholfrage von den Räten durchberaten war, warf das Volksbegehren von 1921 die Frage der Gemeindeoption auf. Die beiden Initiativen, die seit mehr denn Jahresfrist in der Bundeslade ruhen (Fürsorgeinitiative und Krisensteuerinitiative) scheinen selbst von ihren Vätern aufgegeben zu werden. Sie trugen beide einer verbreiteten Augenblicksstimmung im Volke Rechnung. Nach ihrer Einreichung aber zeigte sich, daß sich unterdessen die staatspolitischen Grundlagen verschoben hatten und eine Verwirklichung der Begehren ernsthaft nicht mehr verlangt werden könnte. Und doch liegen zwei gültig zustande gekommene Volksbegehren in Bern mit dem Auftrag an die zuständige Behörde, sie dem Volke vorzulegen. Dürfen sich die Bundesbehörden schwerhörig stellen, wenn sie der Überzeugung sind, daß die Begehren durch die Verhältnisse überholt sind, eine Abstimmung somit — im Falle der Annahme — offene Widersprüche schüfe? Vielleicht hat sich der Wille der fünfzigtausend oder hunderttausend Initianten, die das Begehren zur Abstimmung bringen wollten, nicht geändert, trotzdem das „Komitee" anderen Sinns geworden ist? Wer kann

es wissen? Und doch ist es stoßend, der Behörde die weitgehende Freiheit zu lassen, darüber zu entscheiden, wann und sogar ob ein Begehren dem Volke vorzulegen sei. Es kann sich daraus leicht eine ernsthafte Gefährdung des Initiativrechts ergeben.

Die schablonenmäßige Abwicklung des Volksbegehrens trägt Unzukömmlichkeiten in sich — das behördliche Entscheiden „von Fall zu Fall" birgt Gefahren: was tun? Die Verfassung schweigt sich aus. Bisher haben sich die Nachteile nur gelegentlich gezeigt, weil die Behörden den Ablauf der Dinge meist zu regeln vermochten, ohne dem Willen des Volkes groß Zwang antun zu müssen. Auf Ende dieses Jahres werden aber voraussichtlich alle angekündigten Volksbegehren auf Partialrevision, also rund ein Dutzend, gültig bei der Bundeskanzlei eingereicht worden sein. Und die meisten Initianten werden für ihr Begehren der Auffassung sein, daß es dringlich sei und keinen Aufschub ertrage. Die Begehren schließen sich aber zum Teil aus, und teilweise stehen sie sich gegenseitig im Wege. Könnte es da die Bundesbehörde verantworten, sie einfach mechanisch in der Reihenfolge ihres Zustandekommen dem Volke vorzulegen? Oder soll sie sie gesamthaft oder in kleineren Packungen dem Souverän unterbreiten? Es sind nicht nur Fragen der Form, gewissermaßen der Abstimmungstechnik oder gar -ästhetik, die sich hier stellen: es geht um die Sache selbst. Denn häufig kann man eine Vorlage nicht annehmen, ohne die andere, vielleicht bessere, zu verunmöglichen, und umgekehrt wird vielleicht die gute Vorlage abgelehnt unter Berufung auf die bessere, die kommen soll, aber nicht kommt.

Die schematische Behandlung der Volksbegehren käme heute einem gesetzgebungspolitischen Abenteuer gleich, dessen Ausmaß sich erst überblicken ließe, wenn die ganze „erste Lieferung" der Volksbegehren den Weg der Abstimmung hinter sich hätte. Es wird deshalb, so scheint mir, nicht zu umgehen sein, daß der Bundesrat oder die Bundesversammlung sich die Vollmachten geben lassen (oder nehmen), den Ablauf der Dinge zu ordnen allein nach Maßgabe des gesamten Landesinteresses. Es muß jemand bestimmen, welche Initiative als dringlich sofort zur Abstimmung gebracht werden soll und welche aufschiebbar ist. Es muß auch jemand die Vollmacht (und die Kraft) besitzen, Begehren, die in offensichtlich mißbräuchlicher Anwendung des Initiativrechts eingereicht worden sind, „ad acta" zu legen. Die Aufgabe ist heikel und erfordert Takt und Mäßigung. Aber sie stellt sich heute schon und wird in naher Zukunft so oder so gelöst werden müssen.

Davon, daß die Initiativen auf Totalrevision, die bis im Herbst ebenfalls unter Dach sein werden, die Begehren auf Partialrevision „aufsaugen", kann keine Rede sein. Wenn sich die Verfassung auch darüber ausschweigt, so kann es doch nicht ihr Wille sein, daß das gesamte Verfassungsleben auf etliche Revisionsjahre hinaus lahmgelegt werde. Die durch die Krise geforderten Teilrevisionen müßten unterbleiben, mit der unausweichlichen Folge, daß Bundesrat oder Bundesversammlung unter offenem Ver-

fassungsbruch zum Rechten sehen müßten. Zudem würde die Wirkung der Teilrevisions-Begehren in unzulässiger Weise abgeschwächt. Der verbindliche Charakter, der sie unter anderem von der bloßen Petition unterscheidet, käme nicht zur Geltung, da keine Gewähr (und vor allem keine Rechtspflicht) bestünde, die Begehren bei den späteren Verhandlungen über die Totalrevision angemessen zu berücksichtigen. Und endlich spricht auch die rechtliche Überlegung gegen einen solchen Gedanken: bis eine neue Verfassung in Kraft tritt, hat die alte Gültigkeit und soll nicht minder beobachtet werden, als wenn ihre Revision gar nicht in Frage stünde. Die geltende Verfassung verlangt aber, wie wir gesehen haben, die Behandlung der Volksbegehren. Das muß, vielleicht in der oben kurz umrissenen Art, auch geschehen, wenn der Revisionsfrühling 1934 nicht in einer heillosen Verwirrung enden soll.

„Ein Volk, ein Staat, eine Kirche."

Sechs Kapitel über den deutschen Kirchenkampf.

Von **Walter Hildebrandt.**

I. Gemeinden, Pfarrer und Synoden im Kampf.

Am 4. Januar 1934 hat der Reichsbischof Ludwig Müller, des kirchenpolitischen Streites müde, eine Verordnung erlassen, worin er schlechthin „den Mißbrauch des Gottesdienstes zum Zwecke kirchenpolitischer Auseinandersetzungen" untersagte, und erklärte, daß „kirchliche Amtsträger", die das Kirchenregiment oder dessen Maßnahmen öffentlich oder durch Verbreitung von Schriften, insbesondere durch Flugblätter oder Rundschreiben angreifen", sich der Verletzung ihrer Amtspflichten schuldig machten. Es sei gegen sie „das Disziplinarverfahren mit dem Ziele der Enthebung aus dem Amte einzuleiten".

Tatsächlich war die Flut der Opposition, welcher der Reichsbischof und seine Helfer, das Geistliche Ministerium und die Bischöfe ausgesetzt waren, so hoch gestiegen, daß der Wille zur Selbsterhaltung eine Abwehr gebot. Die besagte Verordnung bedeutete aber noch mehr als das: sie brachte die stärkste Ausprägung des unfehlbaren und unanfechtbaren Führeramtes in die Kirche hinein. Um so heftiger war der Widerstand der Gemeinden, die sich nun auf einmal gänzlich der Willkür des Kirchenregimentes unterworfen sahen. Das Presbyterium der reformierten Gemeinde Rheydt im Rheinland z. B. erklärte schlankweg: „Die Gemeinde wird von der Verordnung des Reichsbischofs vom 4. Januar 1934 nicht betroffen. Darüber hinaus erkennt das Presbyterium die Rechtmäßigkeit der Verordnung des Reichsbischofs nicht an."