

Die Kunst der Verfassungserneuerung

von

PETER SALADIN

I. Versuch einer Standortbestimmung

Mehr als fünf Jahre ist es her, daß der Bundesrat von den eidgenössischen Räten auf die beschwerliche Reise zu einer neuen Bundesverfassung geschickt wurde. Die Route, die unsere Landesväter hiezu einschlugen, war zunächst die bei uns übliche: Es wurde eine Expertenkommission berufen. Das erste Ergebnis, das die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe zeitigte, ist bekannt: vier Bände mit Antworten auf einen umfangreichen und detaillierten Fragebogen. Weitere Bände werden vielleicht folgen. Folgen wird auch ein Bericht der Kommission, welcher die Ergebnisse der Umfrage zusammenfassen und Vorschläge für das weitere Vorgehen wie auch inhaltliche Empfehlungen zur Verfassungsrevision präsentieren soll.

Die breit angelegte Enquête ist also die «*pièce de résistance*» unseres bisherigen Revisions-Bemühens. Und da ihre Ergebnisse heute zu einem großen Teil gedruckt vorliegen, erscheint es gerechtfertigt und notwendig, eine *Standortbestimmung* zu versuchen.*

a) Zu einer Revision der Zürcher Kantonsverfassung aus dem Jahre 1865 bemerkte GOTTFRIED KELLER:

«Dieser Revisionshandel ist bis jetzt wenig verhängnisvoller Natur und mehr eine fast belustigende Mischung von Behaglichkeit, Pathos und Brummerei . . .»¹.

Es ist wohl möglich, daß sich GOTTFRIED KELLER zu unserem gegenwärtigen «Revisionshandel» nicht viel anders äußern würde. Wohl füllt das bisher dazu Gedachte neben den genannten vier Bänden unter anderem: ein Sonderheft der Zeitschrift für Schweizerisches Recht, ein beinahe zustande gekommenes Sonderheft der Schweizer Monatshefte, ein Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, vielen kostbaren Zeitungsraum und anderes mehr. Und es ist eindeutig das Verdienst der Kommission Wahlen, die Revisionsproblematik, wenn nicht auf die Straße, so doch in Amtsräume, Parteilokale und Hörsäle getragen zu

* Wertvollste Anregungen verdankt der Verfasser den Herren Dr. ALFRED MUFF, Prof. KARL SCHMID und Dr. CHRISTIAN THALMANN, sowie der «Zofingia Basel», in deren Kreis einzelne in dieser Arbeit entwickelte Gedanken erstmals vorgetragen wurden.

¹ Verfassungsrevision in Zürich, Sämtliche Werke, Bern 1947, Bd. 21, S. 168 ff. (168).

haben. Aber eben: es fehlt — wie oft mit Recht bemerkt — die «*Grundwelle der Begeisterung*», welche als unerläßliche Grundlage eines erfolgsträchtigen Revisionsversuchs angesehen wird. Verdächtig oft war in der Zeit, da sich unzählige Arbeitsgruppen durch den Fragebogen der Kommission Wahlen hindurcharbeiteten, ein schweres Seufzen zu vernehmen: Uns obliegt eine staatsbürgerliche Pflicht, wir können uns ihr nicht entziehen, es geht nun einmal nicht anders. Aber wer «Pflichtübung» sagt, denkt leicht «Trockenübung», und von daher ist es dann nur ein kleiner Schritt zur Frage: Wozu die ganze Mühe?

Noch bedenklicher ist ein anderes Phänomen: nämlich die beinahe vollständige Absenz *grundsätzlich-methodologischer Auseinandersetzungen* mit dem Revisionsproblem. Und doch ist «den Weg zum Ziele zu erkennen . . . keine geringere Aufgabe . . . als die Erarbeitung des neuen Verfassungsbildes»². Umso willkommener ist daher eine Schrift, welche weniger im Titel — «*Helvetische Alternativen*» — als im Inhalt das bisherige offizielle Vorgehen kritisch beleuchtet^{2a}.

Schließlich fällt auf, daß unter den *schweizerischen Staatsrecht Lehrern* nicht wenige die Tunlichkeit einer Totalrevision in unserer Zeit bezweifeln. Demjenigen freilich, dem dieser Band gewidmet ist, war solche Skepsis fremd. Das folgende Zitat belegt es aufs Eindrücklichste:

«Schicksalhaft aufgegeben ist uns jedenfalls eines: nämlich die Gesamtschau unserer staatlichen Strukturfragen. Helvetischer Pragmatismus hat es uns zur Gewohnheit werden lassen, die vor uns stehenden Anliegen immer nur in ihrer Vereinzelung, in ihrer verharmlösten Isolierung zu sehen. Häufung der ungelösten Probleme bedeutet aber niemals nur Summierung, sondern Potenzierung. So ist schließlich auf unsern Schultern ein Schuldenberg entstanden, von dem ich fürchte, daß er zu einer schwierigen Lähmung unseres Staates führen könnte. Die ersten Symptome sind, wenn man wachen Auges bleibt, kaum übersehbar. In dieser Lage muß es unsere Aufgabe sein, eine wirkliche Bilanz der Probleme zu erstellen, Verdrängtes aus dem Halbdunkel herauszuholen und uns nüchtern Rechenschaft über die Lage und die Möglichkeiten zu geben. Wohin dann der Weg führt, wird die Zukunft zeigen. Für mich selbst freilich ist es nicht nur Wunsch, sondern auch Gewißheit, daß die Gesamtschau nicht anders als mit der Gesamtrevision enden kann.»³

² MAX IMBODEN, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, Staat und Politik, H. 1, Bern 1966, S. 29. Es ist daher auch kein Zufall daß gerade der Verstorbene zwar kurze, aber sehr grundsätzliche Überlegungen zum Revisionsverfahren anstellte (a.a.O., S. 29 ff.). Vgl. hiezu auch ein Postulat in der Antwort des Evangelischen Kirchenbundes auf den Fragebogen der Kommission WAHLEN (Bd. IV, S. 7), wonach die Problematik der Totalrevision einer «wissenschaftlich fundierten Prüfung» zu unterziehen ist, «welche den Stellenwert der Totalrevision ganz allgemein zum Thema hat . . .». Vgl. ferner die Ausführungen von LEONHARD NEIDHART, (Reform des Bundesstaates, Analysen und Thesen, Bern 1970, S. 38 ff.) zum «Konzept der Analyse».

^{2a} Zürich 1971.

³ MAX IMBODEN, Die Totalrevision der Bundesverfassung, ZSR 87 I, 1968, S. 499 ff., 515.

Mit dem ganzen Feuer seines Temperaments, mit dem ganzen Reichtum seiner Phantasie verschrieb sich MAX IMBODEN dem Unternehmen. Es ist darum recht eigentlich tragisch, daß er uns gerade in dem Augenblick verließ, da er als Wissenschaftler und als «homo politicus» unserem Lande die wertvollsten Dienste hätte leisten können.

b) Materiell ist für das bisherige Revisionsbemühen weithin kennzeichnend ein ausgeprägtes «Perfektionierungs-Denken». Die Proponenten der «Helvetischen Alternativen» konstatieren geradezu, daß die Totalrevision in eine harmlose, eben «wenig verhängnisvolle» «Totalretouchierung» eingemündet sei.

Dieses Perfektionierungs-Denken präsentiert sich in verschiedenen Schattierungen.

Es begegnet uns einmal bei denen, die die Idee der Totalrevision *entschieden ablehnen* und doch das Odium des «Reaktionären» scheuen. Im folgenden Zitat wird dies deutlich:

«Zweifellos birgt eine Änderung des bestehenden Verfassungstextes auf wichtigen Gebieten, wie z. B. bei den Freiheitsrechten, auf dem Gebiet der Sozialrechte und bei den Wirtschaftsartikeln außerordentliche Gefahren in sich, so daß nach Ansicht der **Großzahl** der Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrievereins die Wirtschaft es vermeiden muß, Diskussionen heraufzubeschwören, die für sie nur zu neuen Belastungen und Erschwerungen führen dürften. Aus allen diesen Überlegungen wäre eine Totalrevision der Bundesverfassung im materiellen Sinne abzulehnen. Sie würde auch kaum zu einem Erfolg führen.

Die Überprüfung des Fragebogens der Kommission Wahlen zeigt jedoch, daß in einigen Punkten eine Änderung wünschbar wäre . . . »⁴.

Hier wird der Abenteuerlust der Verfassungserneuerer härtester Widerstand angesagt. Hier wird eine «ernste Warnung» an die Adresse aller jener gerichtet, welche es sich zur Aufgabe machen, unsere Staatsordnung von Grund auf neu zu überdenken.

Vor allem *Juristen* werden durch eine andere Überlegung zum Perfektionierungs-Denken hingezogen: Unsere Verfassung ist in den letzten Jahrzehnten auch – und gerade! – für diejenigen, welche sich intensiv mit ihr beschäftigten, immer weniger transparent, immer weniger kohärent, ja immer mehr zum «Dickicht» geworden. Sie bedarf auf jeden Fall einer *gründlichen Überholung*: nicht so sehr nur aus Gründen der Verfassungsästhetik, aus verspielter Freude am schönen Dokument, sondern viel entscheidender aus einer Frustration des Juristen heraus: aus dem Gefühl nämlich, mit aller Interpretationskunst dem Verfassungstext nicht mehr beizukommen, weil in der Zusammenstückelung die-

⁴ GERHARD WINTERBERGER, Zur Totalrevision der Bundesverfassung, in: Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik, H. 47, 1969, S. 3 ff., 16.

ses Textes die Regeln der Rechtssetzungskunst vielfach so wenig beachtet wurden. Es ist daher kein Wunder, daß manchen Juristen an der Neuschöpfung eines in sich geschlossenen, knappen, aufs Wesentliche beschränkten Verfassungstextes am meisten gelegen ist; und es darf dieses Anliegen auch keineswegs unterschätzt werden⁵.

Bedenken stellten sich erst ein, wenn darin das Hauptziel einer Totalrevision erblickt wird⁶.

c) Etwas weiteres kommt hinzu. Vergleiche mit dem Gang der Verfassungsschöpfungen von 1848 und 1874 mögen den Schluß nahe legen, es fehle heute an einer fundamentalen Voraussetzung für eine erfolgreiche Revision: nämlich an tragfähigen, überzeugungskräftigen «Leitideen». «Ein Recht und Eine Armee», so hieß es 1870⁷. Was gilt heute? Wo sind die zündenden Ideen, welche für eine neue Verfassung Begeisterung zu wecken vermöchten? In der Tat: Aus dem bisherigen Revisionsgespräch haben sich noch kaum derartige Ideen herauskristallisiert. Aus diesem Mangel leiten viele die Unzeitigkeit des Unternehmens her und sprechen unserer Epoche den Beruf zur Verfassunggebung rundweg ab. Man empfindet zwar allenthalben ein «helvetisches Malaise», man spürt einen «Aufbruch ins dritte Jahrtausend», aber man erkennt keineswegs, in welcher Richtung dieser Aufbruch verlaufen soll. Solche Not

⁵ Gerade MAX IMBODEN, dem jedes ausschließliche Perfektionierungs-Denken durchaus fremd war, achtete dieses Anliegen: «Eine Verfassung kann nicht nur im Inhalt, sondern auch im Profil, in den Ausstrahlungen nach der Höhe und nach der Tiefe, erneuert werden. Wenn je zu einer Zeit, dann ist uns ein solches Tun *heute* nahegelegt.» (Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, a. a. O., S. 26) Entsprechend äußerten sich auch einzelne Kantone in ihren Antworten auf den Fragebogen der Kommission WAHLEN: so etwa Uri (Bd. I, S. 169), Nidwalden (Bd. I, S. 274), Solothurn (Bd. I, S. 464).

⁶ So auch FRIEDRICH TRAUOGT WAHLEN, Ist die Revision der Bundesverfassung eine Aufgabe unserer Zeit? Zürich 1968, S. 9/10; vgl. auch die Antwort der St. Galler Hochschule für Wirtschafts- und Sozial-Wissenschaften auf den Fragebogen der Kommission WAHLEN, Bd. III, S. 444: «Die Totalrevision darf sich nicht in Verfassungskosmetik erschöpfen.» Eine andere Frage ist freilich, ob der richtige Zeitpunkt für eine Totalrevision schon gekommen ist (in diesem Sinne zweifelnd KURT EICHENBERGER, Richtpunkte der Verfassungsrevision, ZSR NF 87 I, 1968, S. 442). Immerhin mögen gerade die folgenden Überlegungen dartun, daß ein weiteres Zuwarten mit einem entschlossenen und über den Kreis der Verfassungsjuristen hinausreichenden Revisionsbemühen nicht mehr verantwortet werden könnte.

⁷ Vgl. J. SCHOLLENBERGER, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902, S. 130. Beherzigenswert ist indessen eine Feststellung von JAKOB DUBS zu den Revisionsbestrebungen der Siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts (Zur Verständigung über die Bundesrevision, Zürich 1871, S. 4): «Das Volk sieht bisher dieser ganzen Revisionsarbeit ziemlich passiv zu.»

wird dann sehr rasch in eine Tugend umfunktioniert: Mangels erleuchtender neuer Ideen hält man sich an das Überkommene und preist den Umstand, daß die Mehrheit der Miteidgenossen, vor allem die meisten Teilnehmer an der Revisions-Enquête, nicht anders denken, ja vielmehr insgesamt ein «Bekenntnis zu den tradierten Grundwerten unseres Staates» präsentieren. So jedenfalls lauteten viele Kommentare zur Publikation der erwähnten vier Bände. Aber es ist hier doch einige Zurückhaltung geboten. Denn die bisher veröffentlichten Antworten stammen im wesentlichen von Kantonen, Parteien, Dach-Organisationen und Universitäten, und das heißt — wenn man von den Universitäten und einigen «Organisationen» absieht — von den Trägern der überkommenen politischen Ordnung. Und es ist nicht unbedingt erstaunlich, daß sich diese Träger zu «ihrer» Ordnung bekennen⁸.

Die Verfasser der «Helvetischen Alternativen» wundern sich über die Behauptung, es fehle eine Leitidee:

«... uns ist klar und selbstverständlich, daß die Schweiz von heute eine Generalüberholung braucht, die weit über die üblichen Anpassungsaktionen hinausgeht, eine grundsätzliche, weitausholende Selbstbesinnung auf Sinn, Aufgabe und Organisation unseres Landes in der modernen Welt. Die Schweiz muß die gewaltigen Probleme der modernen Gesellschaftsorganisation anpacken, sie muß den Abstand sehen lernen zwischen den Anforderungen der modernen Wirklichkeit und ihrem traditionellen Gehaben, und sie muß ihn in einer Anstrengung schließen, die an Weite des Atems an die staatspolitischen Schöpfungen des 19. Jahrhunderts herankommt. Das, scheint uns, ist die Idee, die das Revisionsunternehmen leiten muß und tragen kann, eine klare und notwendige Idee.» (S. 10)

⁸ Es sei hier immerhin angemerkt, daß nach Auffassung der «Helvetischen Alternativen» ein Grund für den Konventionalismus der Antworten auch im Fragebogen, in seiner Fragestellung zu suchen ist. — Andererseits ist festzuhalten, daß einige Antworten eine Totalrevision — z. T. sehr entschieden — befürworten: so etwa Luzern (Bd. I, S. 168, freilich: «umfassende Staatsreform ohne Änderung der Grundstruktur» postulierend); Nidwalden (Bd. I, S. 273 f.); Glarus (Bd. I, S. 284); Solothurn (Bd. I, S. 459 f.); Basel-Stadt (Bd. I, S. 534, 569); Appenzell Außer-Rhoden (Bd. I, S. 637/638: «Eine Besinnung auf die Grundfragen des Zusammenlebens in der Schweiz darf nicht haltmachen vor irgendwelchen ‚geheiligten Prinzipien‘; sie soll vielmehr alles in Frage stellen dürfen»); Graubünden (Bd. I, S. 774); Aargau (Bd. I, S. 816); Vaud (Bd. I, S. 919); Valais (Bd. I, S. 921); von den Parteien vor allem die konservativ-christlichsoziale Volkspartei (Bd. II, S. 76/77), aber auch die Evangelische Volkspartei (Bd. II, S. 292) und die Partei der Arbeit (Bd. II, S. 313); von den Hochschulen vor allem die ETH Zürich (Bd. III, S. 38) und die Universität Freiburg (Bd. III, S. 319); von den übrigen schließlich insbesondere der christliche Gewerkschaftsbund (Bd. IV, S. 109) und der Bund schweizerischer Frauenvereine (Bd. IV, S. 173). Höchst bedeutsam ist aber auch eine These in der Antwort des Kantons Uri, wonach die Überarbeitung der Bundesverfassung als «Daueraufgabe jeder Generation» anzusprechen ist (Bd. I, S. 181).

Vielleicht spielt hier eine gewisse Ironie mit. Andernfalls wäre einzuwenden, daß die pure Behauptung, eine Überholung der Verfassung sei unerlässlich, als Richtpunkt für politisches Handeln nicht hinreicht. Sie muß vielmehr zunächst bewiesen und unmittelbar einsichtig gemacht werden. Und selbst wenn dies gelingt, so enthält sie doch nicht mehr als eine Negation, nämlich eben die Feststellung des Ungenügens unserer gegenwärtigen Verfassung; dies ist aber noch nicht das Fanal, welches den Teilhabern an der politischen Entscheidung als Sammelpunkt, ja als Ziel ihres gemeinsamen Weges zu leuchten vermöchte.

II. Die Notwendigkeit des Neu-Überdenkens

Unsere Verfassung grundsätzlich neu zu überdenken ist freilich unerlässlich. Ja es ist erschreckend zu sehen, mit welcher Leichtfertigkeit dies bisweilen bestritten wird.

a) Schon eine *Analyse der Gegenwart* macht dies deutlich. In den «Helvetischen Alternativen» wird zu Recht eine «tiefe und gefährliche Kluft» registriert zwischen der modernen Wirklichkeit «und den traditionellen Einrichtungen, mit denen wir sie immer noch bewältigen müssen» (S. 10). Gewisse institutionelle Reformen ließen sich zwar, wie mit Recht immer wieder betont wird, im Rahmen der gegenwärtigen Verfassungsordnung durchführen: so etwa eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, eine Ent-Neurotisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft, ja sogar eine grundsätzliche Reform unseres Hochschulwesens. Allenfalls gälte es, einzelne Verfassungsteile zu revidieren — wie auch verschiedene verfassungsrechtliche Anachronismen auf dem Weg der Partialrevision beseitigt werden könnten. Daneben — und vor allem — sind es aber eigentliche *Grund-Sätze unserer* Verfassung, welche ihre konstitutive, d. h. prägende, gestaltende Kraft in größerem oder geringerem Maße eingebüßt haben. Beispiele hiefür sind in allen Teilen der Verfassung aufzuweisen: So behält zwar die Zuweisung einer subsidiären Normsetzungskompetenz an die Kantone als Ausscheidungsregel ihren logischen Sinn und ihren «praktischen Regelungswert» (RICHARD BÄUMLIN), aber die darin primär verankerte politische Grundidee ist verblaßt; der Verfassungsgeber selbst ist ihr untreu geworden. — Art. 31 BV gewährleistet nicht nur die individuelle Handels- und Gewerbefreiheit, sondern nach der — freilich nicht durchwegs konsequenten — Praxis des Bundesgerichtes auch die Institution der Konkurrenz-

⁹ Vgl. dazu PETER SALADIN, Grundrechte im Wandel, Die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, Bern 1970, S. 216 ff., 403 ff.

wirtschaft⁹. In beiden Ausprägungen hat die Idee der Wirtschaftsfreiheit einen guten Teil ihrer Ausstrahlungskraft verloren; als Individualrecht ist sie nur noch für einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung realisierbar, und als institutionelle Garantie steht sie seit einiger Zeit keineswegs mehr ausschließlich im Zentrum unserer Wirtschaftsverfassung; gleichrangig sind neben ihr die Idee des sozialen Ausgleichs und — in Grenzen — die Idee der staatlichen Mitverantwortung für die wirtschaftliche Prosperität in der Verfassung verankert¹⁰. — Die Behörden des Bundes sind, für sich allein und in ihrem wechselseitigen Verhältnis, nach Ideen konzipiert, welche in der heutigen politischen Wirklichkeit nur noch sehr bedingte Realisierungschancen besitzen. — Zu den Zwecken unseres Bundesstaates wird die Erhaltung nationaler Unabhängigkeit gezählt: Seit langem aber ist unser Land in ein unauslösbare Netz verschiedenartigster Dependenz und Interdependenzen mit dem Weltgeschehen verstrickt.

Die Schweiz — ein demokratischer, liberaler, föderativer und neutraler Rechtsstaat: Welche Bewegung löst die Anrufung dieser magischen Formel noch heute in unserem Volke aus, und doch: wie klischehaft ist sie geworden. Keines dieser «obersten Verfassungsprinzipien»¹¹ ist in seiner Prägekraft mehr ungebrochen. Zum Teil werden sie durch andere, ebenso grundsätzliche, ebenso legitime Grund-Ideen ausbalanciert — wie eben durch die Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der (umfassenden) wirtschaftlichen Prosperität, aber auch durch die Idee der internationalen Solidarität —, zum Teil riskieren sie gar ausgehöhlt oder pervertiert zu werden. Aber wie Viele — und wie viele Einflußreiche — schließen vor dieser Tatsache die Augen. Das Verfassungsdenken droht bei uns zu versteinern.

Daß die Institutionen¹² der Verfassungsordnung hinter der politischen, wirtschaftlichen und geistigen Entwicklung zurückgeblieben sind, ist keine helvetische Partikularität. In einem der gescheiterten Bücher über Futurologie wird festgestellt:

«Daß angesichts dieser wirtschaftlich-technischen Revolution im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Institutionen besonders eklatant hinter den Erfordernissen der Stunde zurückbleiben, wird immer mehr zum Grundproblem unserer Epoche. Das 19. Jahrhundert, von dem wir diese Institutionen übernommen haben, liefert ein verzweifeltes Rückzugsgefecht. Politisch haben wir heute kaum

¹⁰ Vgl. dazu das Referat von FRITZ GYGI am Schweizerischen Juristentag 1970 über «Die schweizerische Wirtschaftsverfassung», ZSR NF 89 II, 1970, S. 268 ff.

¹¹ Von MARCEL BRIDEL / PIERRE MOOR — außer der Neutralität — als «essentialia de la Constitution fédérale» bezeichnet (Observations sur la hiérarchie des règles constitutionnelles) ZSR NF 87 I, 1968, S. 405 ff., 406.

¹² In einem weiten Sinne verstanden; vgl. dazu PETER SALADIN, a.a.O., S. 295 ff.

noch das Jahr 1933 bewältigt — technologisch scheint uns schon das Jahr 2000 überwältigen zu wollen . . . »¹³.

Diese «Schicksalsgemeinschaft» mit der übrigen entwickelten Welt ändert indessen nicht das geringste am Gewicht des Problems.

b) Mit dieser Feststellung können wir uns aber noch nicht begnügen. Nach aller Voraussicht droht nämlich die angedeutete Kluft zwischen geltendem Verfassungsrecht und polito-sozio-ökonomischer «Ambiance» stetig tiefer zu werden¹⁴. Für die Grundrechte wurde dies an anderer Stelle zu zeigen versucht¹⁵. Von hierher muß nun aber der *entscheidende Anstoß* zum Neu-Überdenken und Neu-Konzipieren unserer Verfassung kommen. Denn die Verfassung ist noch mehr als ein Gesetzeswerk dazu bestimmt, in die *Zukunft* hinein zu ordnen. Nur so besteht Aussicht, der staatlichen Ordnung die Beständigkeit zu verleihen, deren es bedarf, wenn sich die «politischen Verhaltensweisen» (KARL SCHMID) einer staatlichen Gemeinschaft in den verfassungsmäßigen Institutionen einrichten und auf die Leit-Ideen der Verfassung hin integrieren sollen (vgl. dazu unten, S. 279). *Heute* muß daher die Verfassung geändert werden, wenn unser Staatswesen imstande sein soll, die (voraussichtliche) Wirklichkeit von morgen zu bewältigen.

Wie sehr die Verfassungsgebung auf die Zukunft ausgerichtet ist, hat eindrücklich MAX IMBODEN gezeigt:

«Verfassungsgebung ist Ausgriff nach der Zukunft. Aber die Neugestaltung kann aus einer unterschiedlichen Nähe zur Gegenwart erfolgen. Oft dienen Verfassungsänderungen keinem andern Ziel als dem, eine zufällig in der Gegenwart wirkende Spannung zu beseitigen oder eine erreichte, aber immer wieder in Frage gestellte Position für die nächste Zeitspanne zu festigen. Verfassungsrecht, das in diesem Sinne an der Gegenwart haftet, wird nur allzubald wieder als Ballast empfunden.» «Wahre Verfassungsgebung ist ein Schaffen, das hoch über den Bedürfnissen des Augenblicks steht. Sie ist Ringen um ein Bild, das im Zeitpunkt seiner konstitutionellen Verwirklichung zum Teil noch die Züge des Unwirklichen trägt. Sie muß sich als freie geistige Tat vom Bleigewicht der Alltagsnotwendigkeiten befreien.»¹⁶

¹³ OSSIP K. FLECHTHEIM, *Futurologie, Der Kampf um die Zukunft*, Köln 1970, S. 36. OSSIP K. FLECHTHEIM war es übrigens, welcher im Jahre 1943 den Begriff der «Futurologie» prägte.

¹⁴ Zum Verhältnis von Recht und Ambiance und zur Störung dieses Verhältnisses infolge Veränderung der Ambiance vgl. die grundlegenden Ausführungen von DIETRICH SCHINDLER sen., *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, 3. Aufl., Zürich 1950, S. 92 ff. — Wie schief die so beliebte Gegenüberstellung von «Verfassungsrecht» und «Verfassungswirklichkeit», ja wie problematisch überhaupt der Begriff der «Verfassungswirklichkeit» ist, hat überzeugend KONRAD HESSE dargetan (*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., Karlsruhe 1970, S. 20).

¹⁵ Vgl. PETER SALADIN, a.a.O., v. a. S. 388 ff.

Gewiß greift jede Verfassungsrevision «notwendig Fragen auf, die uns heute bedrängen»¹⁷; gewiß muß das Visionäre, wenn es vom Stimmbürger akzeptiert werden soll, real und handfest in der Gegenwart verwurzelt und von der Gegenwart her begreifbar sein. Aber die Verfassung hat über die Gegenwart hinauszuweisen, und zwar umso entschiedener, je «kürzer» die Gegenwart wird, d. h. je mehr sich die Entwicklung unserer Zivilisation beschleunigt.

III. Methodik des Neu-Überdenkens

Es wurde bereits festgestellt, daß die Frage der Revisions-Methodik in den letzten Jahren nur selten Gegenstand einläßlicher Erörterungen war. Und doch ist der Weg, der zu einer neuen Verfassung führen soll, (mit Ausnahme einiger wenigen formellen Anordnungen) weder in der gegenwärtigen Verfassung vorgezeichnet noch von der Wissenschaft hinreichend analysiert. Dies letzte ist freilich kein Zufall. Denn intensives methodologisches Nachdenken setzt notwendig ein persönliches Engagement für die Revisionsidee und gleichzeitig eine Grund-Besinnung über Idee und Funktion der Verfassung voraus. Und hier klafft eine höchst bedenkliche Lücke im neueren staats-theoretischen Schrifttum unseres Landes. Seit der Habilitationsschrift von WERNER KÄGI ist das «Wesen» der Verfassung, eben ihre Idee und ihre Funktion, nicht mehr grundsätzlich-umfassend untersucht worden. Und doch wäre es dringend geboten, die schweizerische Verfassungspraxis seit dem Zweiten Weltkrieg, die staats-theoretischen Erkenntnisse der letzten 25 Jahre wie auch die neueren Forschungsergebnisse in angrenzenden Disziplinen für die Lehre von der Verfassung fruchtbar zu machen. Ja es ist recht eigentlich paradox, daß gegenwärtig zwar jedermann über die Verfassungsrevision, jedoch kaum jemand darüber spricht, was eine neue Verfassung leisten soll.

Auf den folgenden Seiten wird «Verfassung» verstanden — im Sinne einer These, deren Begründung später unternommen werden soll — als *Komplex der «Leit-Grundsätze»* (ULRICH SCHEUNER), der Grund-Ideen einer politi-

¹⁶ Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, a.a.O., S. 10/11. Zur «Zukunftsgerichtetheit» der Verfassung vgl. auch PETER BADURA, Art. «Verfassung» im Evangelischen Staatslexikon, Berlin 1966, Sp. 2343, sowie ULRICH SCHEUNER, Art. «Verfassung» im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, Bd. 8, 6. A., Freiburg i. Br. 1963, Sp. 118: «Es ist die Bestimmung einer Verfassung, die rechtliche Grundordnung für ein Staatswesen festzulegen, die für lange Dauer die künftige politische Entwicklung in einen festen Rahmen einfügen soll.» «Ihre Ordnung reicht . . . viel stärker ins Ungewisse der Zukunft als die anderen Rechtsnormen. Jede Verfassung ist im Grunde nur ein Entwurf der politischen Form, mit der die Gegenwart künftige Zeiten zu binden sucht.»

¹⁷ KURT EICLIENBERGER, a. a. O. (oben Anm. 6), S. 452.

schen Gemeinschaft; als Grund-Gesetz eines Staatswesens (oder einer Staatengemeinschaft), welches die Rechtsordnung bis in ihre feinsten Verästelungen zu prägen hat, und gleichzeitig als «integrierende Wirklichkeit» (RUDOLF SMEND). Verfassung ist dann nicht nur — wie das noch heute weithin schweizerischem Verfassungsdenken entspricht — Inbegriff der obersten Zuständigkeitsnormen; sie enthält nicht nur — neben der Ordnung der obersten Staatsorgane und ihrer Funktionen — «die Kompetenznormen des Bundes gegenüber den Kantonen . . . und die Kompetenznormen gegenüber den Bürgern»¹⁸, und sie ist auch nicht nur «die Gesamtheit der Regeln, welche die Organe der öffentlichen Macht einrichten, regulieren und beschränken»¹⁹.

Wird die Verfassung in diesem Sinne verstanden, so läßt sich der geistige Weg zur Verfassungs-Neuschöpfung wie folgt abstecken: Es gilt zunächst, auf Grund *systematischer «Umwelts»-Analysen die Probleme aufzuzeigen*, mit denen sich der Staat inskünftig konfrontiert sehen wird; sodann sind die politischen Strukturen und Verfahren zu entwerfen, mittels derer sich eine Lösung jener Probleme erhoffen läßt; vor allem aber müssen die *Leit-Ideen unserer politischen Gemeinschaft von morgen bestimmt werden*; denn aus ihnen fügt sich das normative Fundament für alle politischen Entscheidungen zusammen, welche jene beiden andern Operationen notwendig leiten und abschließen. Dieser Weg soll im folgenden näher erörtert werden.

1. Analyse der «Umwelt»

Politische Institutionen und Regeln für die politische Willensbildung müssen der jeweiligen Umwelt in Gegenwart und absehbarer Zukunft, d. h. der sozialen, wirtschaftlichen und geistigen «Ambiance» angemessen sein. Soll unsere künftige Verfassungsordnung diesem Postulat genügen, so muß allerdings hinreichende Klarheit über die gegenwärtige Umwelt und über die in Zukunft zu erwartenden Umweltsveränderungen bestehen. Überdies ist die Verfassung so «offen» zu gestalten, daß sie in gewissem Rahmen auch unvor-gesehene Veränderungen aufzufangen vermag.

¹⁸ ZACCARIA GIACOMETTI, Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung, Recht und Staat, H. 39, Tübingen 1925, S. 20.

¹⁹ FERDINAND A. HERMENS, Verfassungslehre, Frankfurt/Bonn 1964, S. 173. Vgl. hiezu auch die schönen Sätze in der Antwort des Kantons Zug auf den Fragebogen der Kommission WAHLEN (Bd. I, S. 317): «Die Verfassung hat . . . nicht mehr nur oberste Zuständigkeits- und Wertordnung zu sein, sondern ebenso der staatlichen Tätigkeit die wesentlichen Ziele zu weisen. Die Verfassung wird dadurch nicht nur zur juristischen, sondern auch zur politischen Grundordnung.»

a) Umfassende *Analysen der gegenwärtigen «Real-Probleme»* fehlen bei uns weithin. Ein Beispiel: Verbreitet ist ein beträchtliches «Malaise» gegenüber unserm gegenwärtigen Bildungswesen, aber es fehlen verlässliche Übersichten über die tatsächlichen Mängel. Entsprechend bewegt sich das Bemühen um eine Revision unserer «Bildungsverfassung» auf unsicherem Boden.

b) Noch schlimmer steht es um die *Prospektion*. Die Vorausschau künftiger Entwicklungen ist – im Ausland – Gegenstand ausgedehnter Forschungstätigkeit geworden; vor allem zum «technological forecasting» hat sich eine reiche und differenzierte Methodologie herausgebildet²⁰. Aber in der Schweiz werden diese Methoden erst in höchst bescheidenem Umfang angewendet, ja kaum zur Kenntnis genommen. Überdies reicht das Bedürfnis nach Prospektion eben weit über den Bereich der technischen Entwicklung hinaus: Ebenso wichtig wäre eine systematische Erkundung der «futuribles» (BERTRAND DE JOUVENEL) auf biologischem, ökologischem, soziologischem, ökonomischem, ja allgemein auf philosophisch-kulturellem Gebiet. Auch hier sind bei uns die ersten größeren Versuche erst angelaufen: so etwa die Ausarbeitung von Leitbildern für unsere ökonomische Entwicklung²¹ oder die Untersuchung des Wissenschaftsrates über dringliche Forschungsbedürfnisse. Es mangeln vorläufig auch die Lehrstühle an unsern Hochschulen, welche einen umfassenden Unterricht in der futurologischen Methodologie vermittelten; selbst das «technological forecasting» wird auf Hochschulebene bei uns noch nicht gelehrt.

Nun lassen sich freilich die Probleme, mit denen sich unser Staatswesen – auf der Grundlage gewisser politischer Grundentscheide, vgl. dazu unten, S. 286 – konfrontiert sehen wird, zum Teil bereits heute erkennen. In weltweiter Sicht ist nach GEORG PICTH schon jetzt evident, daß folgenden Problemen geschichtsentscheidende Bedeutung zukommen wird: der Erhaltung des Weltfriedens, dem Welternährungs-, dem Weltwasserversorgungs- und dem Weltenergieversorgungsproblem, dem Problem des Umweltschutzes und dem Weltbildungsproblem²². Im mikrohistorischen Bereich der Schweiz dürften solche «Evidenz» unter anderem beanspruchen: die Probleme des Umweltschutzes, einer sinnvollen Raumordnung, eines Groß-Ausbaus des Verkehrsnetzes, fer-

²⁰ Dazu etwa ERICH JANTSCH, *Technological forecasting in perspective*, Paris 1967. Zum Verhältnis von «technological forecasting» und allgemeiner Prospektion vgl. die kurze Übersicht von DONALD A. SCHON, *Voraussagen allgemeiner und technologischer Art*, in: *Der Weg ins Jahr 2000, Modelle für eine neue Welt*, Bd. 8, München etc. 1968, S. 155 ff.

²¹ Ein entsprechender Auftrag wurde vom Bundesrat an Prof. FRANCESCO KNESCHAUREK erteilt. Drei Teile seiner Studie liegen bereits vor (*Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000*).

²² GEORG PICTH, *Mut zur Utopie. Die großen Zukunftsaufgaben*, München 1970.

ner der Problemkreis einer Adaptation unserer Wirtschaft an immer stärkere Pressionen des wissenschaftlich-technischen Fortschrittes, der internationalen Konkurrenz und des Arbeitskräftemangels; ebenso die Frage nach der künftigen Altersbetreuung sowie das Bedürfnis nach Reform und Ausbau unseres Bildungssystems. Die Struktur, die Dynamik und die wechselseitige Verflechtung²³ dieser Problemkreise im Einzelnen zu erkennen ist aber eben Aufgabe einer systematischen und umfassenden Vorausschau. Überdies wird erst eine derartige Prospektivarbeit zeigen, ob nicht noch ganz andere Grundfragen auf uns zukommen, die wir heute nur ungenügend oder überhaupt nicht erkennen.

Im Rhythmus der Veränderungen, welche der «Umwelt» widerfahren, und in der weltumspannenden wechselseitigen Verkettung der «Real-Probleme» unterscheidet sich unsere Epoche gründlich von der Zeit früherer Verfassungsschöpfungen. Die zunehmende Geschwindigkeit der technischen, ökonomischen und soziologischen Evolution²⁴ erheischt, wenn politische Ordnungen von einer gewissen Stabilität überhaupt noch realisierbar sein sollen, eine immer systematischere und umfassendere Vorausschau künftiger Entwicklungen sowie eine entschiedene, wenngleich offene, flexible Ausrichtung der Verfassung auf diese Entwicklungen. Freilich darf jedes Engagement für die «Futurologie» nie vergessen lassen, daß alle Prospektion nicht mehr als «Schätzung» und Vermutung ist²⁵. Aber es gilt auch zu sehen, «daß es eine große Zahl von Sätzen über die Zukunft (gibt), von denen wir mit völliger Gewißheit sagen können, daß sie wahr sind»²⁶. Entsprechend vermögen Voraussagen, wenn sie nach den Regeln der «ars conjectandi»²⁷ erarbeitet sind, relativ verläßlich zu sein: Auf sehr verschiedenen Gebieten lassen sich künftige Situationen innert eines gewissen Streubereiches voraussagen, sofern der Ist-Zustand und die Entwicklungstendenzen hinlänglich erforscht sind, sofern solche Entwicklungen nicht durch politische Entscheide unterbrochen, unterbunden oder umorientiert werden — und unter der Voraussetzung schließlich, daß wir von weltweiten Krisen und vor allem von Katastrophen apokalyptischen Ausmaßes verschont bleiben.

²³ Die Verflechtung der Problemkreise zu studieren hat sich insbesondere der «Club de Rome» zum Ziel gesetzt, welcher eine Untersuchung mit dem ehrgeizigen Titel «The predicament of mankind» in Auftrag gegeben hat.

²⁴ Vgl. zum «Beschleunigungsschub» etwa ALVIN TOFFLER, *Der Zukunftsschock*, Bern 1970, S. 23 ff.

²⁵ Vgl. dazu etwa BERTRAND DE JOUVENEL, *Die Kunst der Vorausschau*, übers. von H. R. GANSLANDT, Neuwied / Berlin 1967, S. 31 ff.

²⁶ GEORG PICHT, a.a.O., S. 60. Vgl. hiezu auch OSSIP K. FLECHTHEIM, a.a.O., S. 16.

²⁷ Der Ausdruck stammt von JAKOB BERNOULLI und wurde von BERTRAND DE JOUVENEL wiederum «aktualisiert». (Vgl. *Die Kunst der Vorausschau*, a. a. O., S. 32.)

2. Konstruktion politischer Modelle

a) Einer umfassenden Analyse unserer gegenwärtigen und künftigen Umwelt — welche wir vorläufig in nebelhafter Ferne wissen — folgt im Rahmen des Verfassungsgebungsprozesses logisch — wenn auch nicht notwendig zeitlich — das Entwerfen politischer Modelle, die uns zeigen sollen, mit welchen politischen Institutionen und Verfahren sich die verschiedenen «Real-Probleme» befriedigend lösen lassen²⁸. Im Rahmen politischer Gesamt-Modelle sind Sub-Modelle für die staatliche Willensbildung, für das Verhältnis zwischen staatlicher und privat-autonomer Sphäre, für die Verantwortungsverteilung zwischen den verschiedenen Segmenten unserer pluralistischen Gemeinschaft zu entwickeln und in ihrer wechselseitigen Verflochtenheit zu analysieren.

Für diese Tätigkeit sind wir wiederum schlecht vorbereitet. Sie scheint den Eidgenossen allgemein nicht zu liegen: Ihr Hang zum Pragmatismus, zur Politik der kleinsten Schritte, zur Konzentration auf das handgreiflich Gegenwärtige scheint — bei oberflächlicher Betrachtung — ihre *differentia specifica* auszumachen. Es wird darum auch die Feststellung nicht überraschen, daß die Fähigkeit unseres politischen Entscheidungssystems, «zur Bewältigung einer neuen Situation von Grund auf neue Verfahrensweisen zu erfinden und durchzuführen . . .»²⁹ seit der «Totalrevision» von 1874 offenbar weithin verkümmert ist. Das institutionelle Gefüge unseres Bundesstaates hat in diesem Jahrhundert kaum eine wesentliche Veränderung oder Ergänzung erfahren, wenn man etwa von der (immer noch fragmentarischen) Verwaltungsgerichtsbarkeit, von den ständigen parlamentarischen Kommissionen, von der Proporzwahl, vom Staatsvertragsreferendum und von der Regelung des Dringlichkeitsrechts, sowie von einigen Neuerungen im Exekutivbereich absieht. Der Mangel an Bereitschaft zur «politischen Innovation»³⁰ zeigt sich auch darin, daß dem Bund bisher für die Bewältigung neuer, evident-gewichtiger Aufgaben etwa auf den Gebieten der Konjunkturpolitik, der Finanzpolitik und der Bildungspolitik das notwendige Instrumentarium nicht in die Hand gegeben wurde!

b) Aber es wäre doch zu einfach, ja eben oberflächlich, sich mit dem Hinweis auf einen «unverrückbar pragmatischen Nationalcharakter» achselzuckend

²⁸ Zur Theorie der sozialwissenschaftlichen, vor allem der politologischen Modellbildung vgl. KARL W. DEUTSCH, Politische Kybernetik, übers. von ERWIN HÄCKEL, Freiburg i. Br. 1969, S. 39 ff., v. a. S. 53 ff. Die Ausarbeitung politischer Modelle im Zuge der Verfassungsrevision ist übrigens bereits von MAX IMBODEN entschieden gefordert worden (Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, a.a.O., S. 31).

²⁹ KARL W. DEUTSCH, a.a.O., S. 233.

³⁰ Vgl. zu diesem Phänomen CARL J. FRIEDRICH, Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung, Köln / Opladen 1970, S. 233 ff.; KARL W. DEUTSCH, a.a.O., S. 336 ff.

zu begnügen. Im vergangenen Jahrhundert zeichnete sich unser Volk geradezu durch Reform- und Revisionsfreudigkeit aus³¹. Es ist daher notwendig, die eigentlichen Ursachen für unsere schwindende Bereitschaft zu politischen Innovationen und damit auch zur politischen Modellbildung aufzuspüren. Einige Andeutungen müssen hier genügen: Einmal ist seit längerer Zeit die Wissenschaft vom Staat und von der Politik, welcher im Hinblick auf die Entwicklung politischer Modelle eine zentrale Aufgabe zufiele, mindestens in der deutschen Schweiz notorisch (im quantitativen Sinne) unterentwickelt. Dasselbe gilt für die Soziologie, welche heute und morgen im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen einer modernen Verfassungsrevision wichtige Dienste leisten könnte. Sodann ist festzustellen, daß unsere Juristen zu einseitig auf die Handhabung des geltenden und nur unzulänglich auf die Schaffung neuen Rechts hin ausgebildet werden. Schließlich wird — nach dem Urteil einsichtsvoller Zeitgenossen — an unseren Hochschulen allgemein, vielleicht in unserem gesamten Bildungswesen, die Entwicklung der Phantasie, des kreativen Denkens vernachlässigt³². Diesem Mangel begegnen wir in unserem politischen Leben auf Schritt und Tritt: Es werden, auch wenn große Themen wie «Parlamentsreform», «Erneuerung der Demokratie» und dergleichen abgehandelt werden, mit ermüdender Eintönigkeit immer wieder ähnliche Ideen vorgebracht — und oft Ideen, welche bloß nach ausländischen Vorbildern geformt wurden³³.

c) Die Probleme, welche unserem Staat und der gesamten Staatenwelt heute und nach aller Voraussicht erst recht morgen vorgelegt werden, präsentieren sich in solcher Größe und Grundsätzlichkeit, daß auf längere Sicht nur «großartige», ja heute vielleicht *phantastisch anmutende politische Modelle* eine Lösung versprechen. Dies gilt zunächst auf weltweiter Ebene:

«Die sogenannte «große Politik», also die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik, wird, soweit sie nicht überhaupt verschwindet, an supranationale Institutionen delegiert werden müssen. Auch die Strategie der internationalen Wirtschaftspolitik wird von supranationalen Organisationen übernommen werden.» Denn: «Es ist ein rational nicht zu ver-

³¹ Vor allem MAX IMBODEN hat wiederholt auf den Umstand aufmerksam gemacht, daß im letzten Jahrhundert rund 70 Gesamtrevisionen glückten. Zur Geschichte der Totalrevisions-Versuche im Bund seit 1900 vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Initiativbegehren des Kantons Basel-Stadt betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung, vom 27. November 1959, BBl. 1959 II, S. 1294 ff., 1298 ff.

³² Vgl. dazu JEAN PIAGET, Le droit à l'éducation dans le monde actuel, in: Les droits de l'esprit, Collection «droits de l'homme» de l'UNESCO, Paris / Liège 1950, S. 21 ff.

³³ Schon nur eine intensive Ausbildung zu «topischem» oder «morphologischem» Überlegen würde die Kreativität des Denkens entscheidend fördern; eine regelmäßig umfassende Betrachtung der Probleme wird sterile Eingleisigkeiten wirksam vermeiden helfen.

tretender Zustand, daß einem Nationalstaat die Verfügungsgewalt über interkontinentale Waffensysteme und über eine weltbeherrschende Wirtschaftsmacht anvertraut ist.»³⁴

Aber es gilt das Gesagte *mutatis mutandis* auch für die Schweiz. Wenn wir heute daran denken, die politische Ordnung unseres Landes von morgen zu entwerfen, so kann dies nicht mehr die Ordnung eines Kleinstaates des 19. Jahrhunderts sein. Nicht die Existenzberechtigung des Kleinstaates an sich³⁵ soll damit in Frage gestellt sein, wohl aber die Legitimität unseres traditionellen Glaubens an die beinahe gottgegebene Einmaligkeit unserer staatlichen Existenz. Nicht für eine glückliche Insel im Völkermeer, sondern für eine dem Weltganzen in gemeinsamen Verantwortlichkeiten verbundene Einzelkörperschaft ist eine neue Verfassung zu schaffen. Die unauflösbare Verflechtung unserer Gemeinschaft mit der umgebenden Welt muß auch auf politisch — verfassungsrechtlicher Ebene honoriert werden. — Das herrschende schweizerische Staatsdenken ist hierauf allerdings nur ungenügend vorbereitet. Uralte politische Traditionen, wie die Ablehnung des «fremden Richters», und «metaphysizierte» (KARL SCHMID) politische Leitsätze aus neuerer Zeit, wie vor allem das Prinzip der «Heiligkeit» unserer Neutralität, sind noch erstaunlich lebendig und versperren vielen den Zugang zur heutigen politischen Realität; dies hat etwa die parlamentarische Debatte über das Verhältnis unseres Landes zur Europäischen Menschenrechtskonvention deutlich gezeigt³⁶. Die Grundidee der internationalen Solidarität hat sich noch keineswegs so unverrückbar in unseren Seelen verankert wie die der Neutralität³⁷. Soll aber jene Idee unsere politische Ordnung tatsächlich bestimmen, so sind allein schon von daher «mutige» Modelle zu entwerfen: Unsere Neutralitätspolitik wird ebenso zu überprüfen sein wie unser Waffenexport, und es wird notwendig werden, unsere Souveränitätsansprüche auf ein realistisches Maß zu senken, wie auch die Frage nach dem Sinn unserer militärischen Landesverteidigung vor dem Hintergrund der internationalen strategischen Entwicklung laufend neu — und von Grund auf — zu überdenken. Auf der anderen Seite wird uns gleichermaßen aufgegeben sein, unsere kulturellen und sozialen Anstrengungen, d. h. etwa unser Bildungssystem und unsere Hilfe zugunsten der Alten und Handicaperten, dem Niveau der fortgeschrittensten Staaten zum mindesten stetig anzugleichen.

³⁴ GEORG PICTH, a.a.O., S. 65, 69.

³⁵ Zur Kleinstaatlichkeit der Schweiz vgl. insbesondere KARL SCHMID, Versuch über die schweizerische Nationalität, abgedruckt in: Aufsätze und Reden, Zürich und Stuttgart 1957, S. 9 ff., 52 ff.

³⁶ Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1969, Ständerat S. 201 ff., Nationalrat S. 320 ff.

³⁷ Zur geläufigen Überbewertung unserer Neutralität vgl. KARL SCHMID, a.a.O., S. 72 ff.

d) Derartige Überlegungen münden notwendig in die Erkenntnis, daß die zentralen Zukunftsaufgaben unserer Welt auf dem Gebiet der Politik zu suchen sind³⁸. Und zwar gilt dies nicht darum, weil die «Real-Probleme» als zweitrangig zu betrachten wären, sondern weil sowohl die Bestimmung (vgl. dazu unten) als auch die Lösung der der Staatenwelt gestellten Probleme politische Entscheidungen voraussetzen. Die heutigen und die künftigen Umwelts-Probleme lassen sich nurmehr durch einen geballten Einsatz von möglichst vielen Einzel-Kräften lösen — und das macht ja eben den Inhalt eines fruchtbaren Politik-Verständnisses aus: nicht die Möglichkeit von Konflikten, sondern das «Verbindende»³⁹, das «Integrierende»⁴⁰, ja letztlich das auf den Frieden hin Angelegte⁴¹.

3. Leitideen der Schweiz von morgen

a) Der Denkprozeß, der zu einer neuen Verfassung führen soll, ist aber mit den erörterten Schritten eben noch nicht beendet. Er scheint zwar in sich geschlossen: Definition der von der staatlichen Gemeinschaft zu lösenden «Real-Probleme», Aufzeigen der politischen Strukturen und Verfahren, welche diese Probleme zu lösen versprechen. Dieses «Zweischritt-Denken» ist in der Tat sehr verbreitet: Politik wird immer mehr gesehen in funktionaler Abhängigkeit von den Realien⁴². Solches Denken ist eine Folge des Glaubens an die Eigengesetzlichkeit der meta-politischen, vor allem der technologischen Entwicklungen. Und diesen Glauben haben nicht nur «Technokraten», sondern auch Sozialwissenschaftler. HELMUT SCHELSKY erklärt:

³⁸ GEORG PICHT, a.a.O., S. 59.

³⁹ So HERBERT KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 682.

⁴⁰ Vgl. RUDOLF SMEND, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, abgedruckt in: Staatsrechtliche Abhandlungen und Aufsätze, Berlin 1955, S. 68 ff. insbesondere S. 80.

⁴¹ In diesem Sinne DOLF STERNBERGER, Begriff des Politischen, Frankfurt a. M. 1961, S. 18.

⁴² Letztlich führt dieses Denken auch zum Glauben, daß bestes und einziges Gesetz der Politik die Effizienz sei. Vgl. dazu grundsätzlich-kritisch JACQUES ELLUL, L'illusion politique, Paris 1965, S. 39 ff. — Auf der gleichen Linie liegt das «dreistufige Erklärungsmodell» LEONHARD NEIDHARTS (a.a.O., S. 39), wobei die drei Stufen wie folgt umschrieben werden: «erstens ein steigender gesellschaftlicher Problemlösungsbedarf — zweitens die Zunahme der Entscheidungskompetenzen des politischen Systems — und drittens eine entsprechend leistungsfähigere Ausdifferenzierung seiner Handlungsstrukturen»; dieses Erklärungsmodell trifft nach Auffassung NEIDHARTS «die Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Bundesstaates besonders gut» (S. 40).

«Das politische Handeln wird allmählich restlos von Sachgesetzlichkeiten diktiert werden. Die Technik wird immer mehr staatlich, der Staat immer mehr technisch.»⁴³

Für alle Probleme existiert nach solcher Vorstellung grundsätzlich nur «eine sachgerechte Lösung».

In Wirklichkeit ist sowohl die These von der Sachgerechtigkeit einer einzigen Lösung als auch die Schlußfolgerung, diese Lösung *müsse* mit dem politischen Instrumentarium notwendig verwirklicht werden, durchaus fragwürdig. Die Berechtigung jener These wird von namhafter Seite bestritten⁴⁴. Sodann ist die Feststellung trivial, daß die beste technische Lösung eines bestimmten Problems nicht notwendig auch die «beste politische Lösung» abgibt: Denn die Frage beispielsweise, welches Kampfflugzeug die Lücken unseres Militärflugzeugparks am besten auszufüllen vermag, ist nicht allein nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit, der Miliztauglichkeit und ähnlicher «technischer» Kriterien, sondern auch etwa auf ihre außenpolitischen Implikationen hin — Erwerb in einem EWG- oder in einem EFTA-Staat usw. — und vor allem nach der finanziellen «Tragbarkeit» zu beurteilen.

Und damit führt jene einfache Feststellung zu einer grundsätzlichen Einsicht: Schon die *Bestimmung der Fragen* nämlich, welche von der staatlichen Gemeinschaft gelöst werden sollen, ist eine essentiell politische Aufgabe. Es scheint zwar, als ob sowohl weltumfassende wie auch gewisse spezifisch helvetische «Real-Probleme» unausweichlich aus metapolitischen Entwicklungen herauswüchsen: so etwa die Probleme der Umweltverschmutzung, der stetigen Minderung unserer natürlichen Nahrungs-, Wasser- und Energievorräte, der zunehmenden Verknappung unseres nutzbaren Bodens, der wachsenden Kapazitätsansprüche in allen Sektoren des öffentlichen und des privaten Verkehrs usw. In Wirklichkeit setzen auch solche Problemstellungen politische «Vorurteile» voraus: die Entscheidung nämlich, daß die Menschheit in einer gesunden natürlichen Umwelt überhaupt überleben soll; daß das Angebot an Energie und Verkehrskapazität einer beliebig gesteigerten Nachfrage entsprechen, daß jede Familie in einer komfortablen Wohnung behaust sein soll. Aber nicht nur die *Festlegung*, sondern mehr noch die *Gewichtung* der Probleme erheischt politische Entschlüsse; die Eingliederung der verschiedenen Staatsaufgaben in Prioritätslisten ist ein politischer Akt par excellence. Schließlich liegt es auf

⁴³ HELMUT SCHELSKY, Demokratischer Staat und moderne Technik, Atomzeitalter Bd. 5, 1961, S. 99 ff.

⁴⁴ Vgl. HELMUT KRAUCH, Die organisierte Forschung, Neuwied / Berlin 1970, S. 33: «Hier wird verkannt, daß selbst bei Anwendung rein technischer Kriterien eindeutig optimale Lösungen äußerst selten sind und zugleich die Wissenschaft und der technische Fortschritt ständig neue Alternativen produzieren, wodurch für ein und dasselbe Problem immer mehr verschiedene Lösungen möglich werden.»

der Hand, daß auch die *Auswahl unter verschiedenen politischen Modellen*, welche zur Lösung jener Probleme entworfen werden, politische Entscheidungen bedingt.

b) Diese politischen Entscheidungen werden freilich keineswegs «im leeren Raum» getroffen. Sie sind vielmehr *durch verschiedenartige Faktoren präjudiziert*⁴⁵. So werden sie zunächst von metapolitischen Gegebenheiten «konditioniert» — aber eben, wie bemerkt, keinesfalls notwendig determiniert. Sodann steht jede politische Entscheidung «in der Geschichte»: Sie ist nicht nur auf Zukunftsgestaltung gerichtet, sondern auch aus der Vergangenheit emporgewachsen, d. h. positiv oder negativ auf sie bezogen. Schließlich aber ist sie *normativ gebunden*: Sie ist grundsätzlicheren Verhaltensnormen, letztlich den Leit-Grundsätzen der politischen Gemeinschaft verpflichtet. Freilich sind auch diese Leit-Grundsätze selbst wiederum das Ergebnis politischer Entscheidungen und damit ihrerseits präjudiziert; an die Stelle objektiver Rechtsätze tritt zuletzt als leitende Norm notwendig das persönliche ethische Engagement des einzelnen Entscheidungsträgers. Jede politische Entscheidung bedarf der normativen Legitimierung; sie hat nie ihren Wert in der «politischen Existenz» (CARL SCHMITT) allein. — Von nachgeordneten Normen unterscheiden sich die Leit-Grundsätze durch ihre unscharfen Konturen, ferner durch ihren Anspruch, in ganzen Normkomplexen («institutions-règles»)⁴⁶ konkretisiert zu werden, und schließlich durch ihre umfassende Ausstrahlungskraft, welche in die verschiedensten Lebensbereiche hineinleuchtet. Sie haben politische *Leit-Ideen* zum Inhalt.

Der Ort, an dem die Grund- oder Leit-Ideen einer politischen Gemeinschaft sichtbaren Niederschlag finden und mit Rechts-Kraft ausgestattet werden, ist nun eben die *Verfassung*. Die politischen Grund-Ideen bilden die «essentialia constitutionis» — und damit auch den vornehmsten Gegenstand jeder Verfassungsschöpfung.

c) Es ist daher die Hauptaufgabe im Rahmen der eingeleiteten Verfassungsrevision, sich auf die politischen Leit-Sätze zu besinnen, welche unsere künft-

⁴⁵ Es erscheint durchaus fruchtbar, wenn heute die Entscheidung als Element von Kommunikationsprozessen und nicht mehr als «eine Art innerer Ruck» verstanden wird, wobei freilich die Einseitigkeit dieser Entscheidungs-Theorie vielleicht doch auch wieder schwerwiegende Probleme aufwirft. Vgl. dazu etwa NIKLAS LUHMANN, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln / Berlin 1966, S. 69: «Wir verstehen unter Entscheidung . . . die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung, also kommunikatives Handeln.»

⁴⁶ Zum Begriff der «institutions-règles» und seinem Verhältnis zur Hauriuschen Institutionslehre vgl. PETER SALADIN, *Grundrechte im Wandel*, a.a.O., S. 296 ff.

tige Staatsordnung bestimmen sollen; denn von ihnen werden alle (sekundären) politischen Entscheidungen geprägt sein müssen, welche wiederum den andern Abschnitten des Revisionsbemühens die Richtung geben. Jener Besinnungsprozeß verlangt das hellste Licht der Öffentlichkeit⁴⁷. Seine Ergebnisse, eben die Leit-Sätze unserer künftigen Verfassung, sollten für jedermann be- greifbar und für möglichst viele akzeptabel sein.

Den Anfang muß hierbei eine *Auseinandersetzung mit den überkommenen Leit-Sätzen* bilden. Es ist problematisch, wenn ohne weiteres festgestellt wird, «die geistigen Grundlagen unserer Bundesverfassung (seien) heute bei allen staaterhaltenden Kräften im wesentlichen unbestritten»⁴⁸ — vor allem dann, wenn damit suggeriert werden soll, eine Diskussion über diese Grundlagen sei unnötig und vielleicht sogar gefährlich. Vielmehr sind die tradierten Leitsätze daraufhin zu analysieren, wie weit sie mit bestimmten geschichtlichen Situationen untrennbar verbunden sind oder wie weit sie Ideen ausdrücken, welche entweder überhaupt der Kontingenz entbehren oder doch wenigstens noch heute und in absehbarer Zukunft zur soziologischen, ökonomischen, kulturellen Wirklichkeit in einem sinnvollen Bezug stehen. Dieser Analyse ist jeder Leitsatz gesondert zu unterziehen, und die Resultate werden voraussichtlich sehr verschieden sein⁴⁹. Und was nicht selbstverständlich ist⁵⁰: Es müssen sämtliche positiven Grund-Sätze in die Untersuchung einbezogen werden, auch diejenigen, welche nicht zu spezifischen Verfassungs-Normen verdichtet wurden, wie die Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der internationalen Solidarität.

d) Aber sind wir zu einer solchen Grundsatzbesinnung heute überhaupt imstande? HANS HUBER stellt resignierend fest, daß «der Quell der großen und allgemeinen politischen Ideen versiegt» und daß es daher «kein Zufall, sondern tief in der geistigen Gesamtsituation begründet (sei), wenn in der Schweiz

⁴⁷ Vgl. auch WERNER KÄGI, Vom bleibenden Sinn der Verfassung in einer veränderten Welt, Beiträge zur Staatsreform, Jahrbuch der NHG für 1967, S. 35 ff., 47.

⁴⁸ KARL OBRECHT, Notwendigkeit und Aufgabe der Totalrevision, in: Beiträge zur Staatsreform, a.a.O., S. 8 ff., 11.

⁴⁹ Für die Grundidee des Liberalismus in ihrer Ausformung zu Freiheitsrechten hat dies der Verfasser skizzenhaft untersucht in: Grundrechte im Wandel, a.a.O., S. 388 ff., 425 ff.

⁵⁰ Auch von namhaften Autoren, ja sogar vom Bundesrat werden noch heute die Leitideen des sozialen Ausgleichs und der internationalen Solidarität aus dem Kreis der «essentialia constitutionis» — bewußt oder unbewußt — verbannt; vgl. etwa MARCEL BRIDEL / PIERRE MOOR, a.a.O., oder auch etwa die Dissertation von FELIX RENNER über den Verfassungsbegriff im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1968, S. 26 ff.; sowie den erwähnten Bericht des Bundesrates (oben Anm. 31), S. 12. Vgl. ferner die Antworten des Kantons Zürich (Bd. I, S. 60) und der Universität Lausanne (Bd. III, S. 572) auf den Fragebogen der Kommission WAHLEN.

den Bestrebungen nach Totalrevision der Bundesverfassung entgegengehalten wird, es gebreche an leitenden Ideen»⁵¹. Wenn das zutrifft, dann ist die Verfassungs-Revision freilich totgeboren.

Aber es wäre verhängnisvoll, sich mit der zitierten Feststellung ohne weiteres zu begnügen. Es ist uns heute vielmehr die Schicksalsfrage gestellt, ob wir auch inskünftig in einer *bewußt «verfaßten» politischen Ordnung* leben wollen, d. h. in einer Ordnung, deren Grund-Sätze in einem bewußtseinserhellenden Meinungsbildungsprozeß von möglichst vielen Ordnungs-Unterworfenen erarbeitet und dann immer neu mit-verantwortet werden⁵². Wollen wir das nicht, oder verkennen wir ganz einfach die Aufgabe, die uns hier gestellt ist, dann droht die Bildung jener politischen Vor-Urteile, welche Auswahl und Gewichtung der vom Staat zu lösenden Probleme wie auch die Bestimmung der hiefür zu schaffenden Strukturen und Verfahren bedingen, in den unbewußten Bereich abzugleiten; und damit werden sie manipulierbar. Es geschieht dann das Gegenteil dessen, was das Wesen der demokratischen Willensbildung ausmacht: nämlich Entscheidung in möglichst vollständigem Bewußtsein aller wesentlichen Entscheidungsgrundlagen⁵³. Es kann sich dann ereignen, daß — unbemerkt von den Vielen — handfeste Partikularinteressen an Stelle der verfassungsmäßigen Leit-Ideen bestimmend werden für das staatliche Handeln, und zwar vorzugsweise unter der Flagge der «technologischen Sachzwänge».

⁵¹ Stillstand, Veränderung und Abwertung der politischen Theorie in der Gegenwart, Beiträge zur Staatsreform, a.a.O., S. 64 ff., 66.

⁵² In diesem Sinne ist die Verfassung eben *unentbehrlich*. Gerade das angedeutete «Zweischritt-Denken» verführt aber leicht zur Annahme, die Verfassung sei bestenfalls ein *mögliches* Instrument zur Lösung unserer künftigen Gemeinschaftsaufgaben, ja vielleicht sogar ein überflüssiges Stück politischer Dekoration. Folgendes Zitat aus den «Helvetischen Alternativen» macht diese Gefahr deutlich: Als mögliches — wenn auch nicht als notwendiges — Ergebnis systematisch-grundsätzlicher Fragestellung wird dort die Schlußfolgerung erwogen, «die Verfassung sei für die Regelung der entscheidenden Fragen nicht mehr tauglich oder nur noch ein zweitrangiges Mittel. Könnten wir sie dann lassen wie sie ist? Bestünde dann nicht die Gefahr, daß sie von der modernen Wirklichkeit überrollt, zerfranst oder links liegen gelassen würde? Müßten wir sie also trotzdem ihrer neuen, schwächeren Rolle anpassen? und welche neuen Kräfte müßten, in einer neuen Ordnung, ihre alte Rolle übernehmen?» (S. 29). Es ist nicht erkennbar, ob sich die Verfasser dieser Zeilen bewußt waren, welch unheilvolle Entwicklungsmöglichkeit sie hier andeuten.

⁵³ Zum Verständnis der Demokratie als der «Dominanz der bewußten Vorstellungsinhalte im sozialen Zusammensein» vgl. MAX IMBODEN, Die Staatsformen, Basel / Stuttgart 1959, S. 31 f.: «Die Gesamtheit oder doch die Mehrheit der Staatsbürger hat durch den Prozeß der Individuation ihre gegenseitigen Beziehungen soweit ins klare Bewußtsein gerückt, daß sie in diesem von wahrer Einsicht erhellten Bereich die eigentliche Gemeinschaftsgestaltung zu vollziehen vermag.»

Wenn wir daher den «Quell der großen und allgemeinen politischen Ideen» ausgetrocknet finden, so ist uns aufgegeben, so lange zu bohren, bis er wieder fließt, und das bedeutet: uns in aller Entschiedenheit der Analyse und der Verfassung politischer Ideen zuzuwenden. Diese Aufgabe ist gleichermaßen Wissenschaftlern und Politikern, ja letztlich jedem Staatsbürger gestellt. Aber die Wissenschaft sollte sich doch an erster Stelle angesprochen fühlen⁵⁴.

e) Freilich ist die Forderung nach einer grundsätzlichen *Prüfung* unserer politischen Leitsätze keineswegs identisch mit der Forderung nach ihrer grundsätzlichen *Neugestaltung*. Eine radikale Neu-«Verfassung» unseres Staates erscheint nicht nur darum ausgeschlossen, weil — wie jede politische Entscheidung — eine «Verfassungsschöpfung zunächst unter dem Gewicht des Gewordenen» steht⁵⁵. Ich glaube vielmehr — und ohne persönliches Bekenntnis läßt sich eben über die Axiome unserer künftigen Staatsordnung nicht sprechen —, daß die überkommenen Grundideen wenigstens in ihrem innersten ideellen Kern auch inskünftig unser Staatswesen zu leiten vermögen.

Aber diesen Kern gilt es zunächst freizulegen. Die Leit-Sätze müssen ihrerseits auf ihre normative Fundierung hin untersucht werden. In diesem Sinne lassen sich auch so verschiedenartige Leitsätze wie das demokratische, das föderative, das liberalistische, das soziale, das Unabhängigkeits- und das Solidaritäts-Prinzip letztlich auf zwei Fundamental-Ideen zurückführen: nämlich auf die Idee der Anerkennung und des Schutzes *personaler Würde*, welche jedem Menschen gebührt, und auf die Idee der Anerkennung und der Förderung individueller wie kollektiver *Verantwortung vor Gott und dem Nächsten*.

⁵⁴ Es scheint mir zweifelhaft, ob es der schweizerischen Staatslehre und damit dem Revisionsunternehmen sehr viel hülfte, wenn man ihr noch einige Jahre oder Jahrzehnte Zeit und Muße für die Erarbeitung neuer politischer Grund-Ideen ließe. Selbst wenn es geraten könnte, der Wissenschaft eine «schöpferische Pause» einzuräumen, stellte sich doch die Frage, ob nicht gerade von der Aufgabe der Totalrevision, vom konkreten Auftrag, der der Staatslehre daraus erwächst, höchst fruchtbare Impulse ausgehen. Vermag nicht ein von außen kommender Impuls viele Wissenschaftler mehr anzuregen als die vollständigste «schöpferische Freiheit»?

⁵⁵ MAX IMBODEN, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, a.a.O., S. 8 f. Für die politische Ebene bemerkt LEONHARD NEIDHART (a.a.O., S. 20) prägnant: «Das *Argument einer fehlenden Bewegung* ist falsch. Es ist nämlich nicht so, daß mit der Inangriffnahme einer Staatsreform zugewartet werden muß, weil eine entsprechende politische Bewegung fehlt, sondern eben dieses Fehlen einer politischen Bewegung — und das heißt doch nichts anderes als der Mangel an Information, an Interesse, an Beteiligungsbereitschaft, an Problembewußtsein über den Zustand der politischen Ordnung — ist einer der entscheidenden Gründe dafür, das Vorhaben der Staatsreform in Angriff zu nehmen. Denn derartige Bereitschaften zum Engagement sind nicht Voraussetzung, sondern *politischer Lerneffekt* einer solchen Bewegung.»

Von diesen Ideen geht eine Prägung aus, welche für alle zwischenmenschlichen Beziehungen und somit auch für unsere künftige Staatsordnung fruchtbar zu werden vermag. Von daher wird unsere Verfassung zu überprüfen sein. Denn in ihrem Lichte wird es unmöglich werden, zwischen Rechtsstaat — wird er nur «materiell» verstanden — und Sozialstaat unvereinbare Gegensätze zu sehen, oder für die Verantwortungsverteilung im Bundesstaat unbeschrieben an traditionell-erstarrte geographische «Einheiten» anzuknüpfen, oder gar jede neue Handlungskompetenz des Staats als «an sich böse» zu betrachten. Individuelle wie kollektive Freiheit ist dann untrennbar von individueller und kollektiver Verantwortung; ja die Idee der Verantwortung wird eben dominant, wenn der Mensch geglaubt wird in seiner existentialen Verantwortung vor Gott und dem Nächsten.

IV. Leitmotive der Verfassungsrevision

Sind mit den besprochenen Fundamental-Ideen einer kommenden Staatsordnung auch die «Leit-Motive» der Verfassungsrevision gefunden, deren Abwesenheit so wehmütig beklagt wird und deren es in der Tat für ein glückliches Durchfechten des Revisionskampfes bedarf? Die Problematik einer solchen Gleichsetzung ist sofort spürbar: mit der Anrufung menschlicher Würde und individueller Verantwortung ist die handfeste politische Auseinandersetzung nicht zu führen. Und gerade für diesen Dienst wären jene Leit-Motive bestimmt: Sie sollen Waffen abgeben für den politischen Kampf um ein Revisionsprojekt; sie sollen entscheidend mithelfen, die Aktivbürgerschaft für die Idee der Verfassungs-Neuschöpfung zu gewinnen und zur Teilnahme an der Verfassunggebung zu bewegen; endlich sollen sie die Bürger zur Annahme einer ausgearbeiteten Revisions-Vorlage zusammenrufen. Sie machen nicht die Grundideen der politischen Gemeinschaft aus, sondern sie müssen schlagwortartig, exemplifizierend, einprägsam anzeigen, wie die Grundideen in der historischen Situation von heute und morgen eine neue politische Ordnung gestalten sollen. Die Leit-Motive müssen nicht nur rational einleuchten, sondern auch in einer seelischen Schicht anklingen, «die weder durch Begriffe noch durch biologische Gegebenheiten (wie Blut und Boden) bestimmt ist»⁵⁶. «Ein Recht — Eine Armee» hieß es 1874, und die beiden Forderungen zielten auf eine Neu-Konkretisierung der eidgenössischen Föderativ-Idee in einer Zeit, in welcher eine stärkere Kohärenz des Rechtsverkehrs im Staatsinnern und ein kraftvolleres militärisches Auftreten gegenüber dem Ausland geboten erschienen.

⁵⁶ KARI SCHMID, a.a.O., S. 19 .

Im Vorfeld der gegenwärtigen Verfassungs-Revision hat der Denkprozeß, wie er in den vorigen Abschnitten skizziert wurde, erst in Ansätzen, ja zum Teil überhaupt noch nicht begonnen. Es ist darum noch keinesfalls möglich, hinreichend fundierte Vorschläge für die inhaltliche Gestaltung der Revision zu präzisieren — und somit kann auch noch keineswegs daran gedacht werden, die Schlachtrufe mit der nötigen Umsicht zu formulieren, mit welchen die Verfechter einer neuen Vorlage in den Revisionskampf ausziehen sollen. Immerhin lassen sich bereits jetzt — wie bemerkt — einzelne Aufgaben nennen, welche im Rahmen einer Totalrevision auf jeden Fall zu lösen sind. So wird es darum gehen, bestimmte Grund-Ideen — soweit sie überhaupt weiter gelten sollen — konsequenter auszuführen und von historischen Schlacken zu befreien; ja zum Teil bedürfen sie geradezu einer Ent-Neurotisierung und Ent-Mythologisierung. Ein Beispiel soll genügen: Die Gestaltungskraft der Leit-Idee einer föderativen Staats-Gliederung erscheint heute bei uns eigentümlich gebrochen; unser Föderativ-Denken ist weithin verkümmert, ja verknorzt. MAX IMBODEN hat dies analysiert und dabei vor allem auf die Diskrepanz zwischen dem schweizerischen und dem amerikanischen Verständnis von der Föderativ-Struktur hingewiesen:

«Das Wort Föderalismus, mit helvetischem Akzent ausgesprochen, ist von einer Geste der Abwehr begleitet; es enthält einen nicht überhörbaren Unterton des aufgeweckten Widerstandes oder — vielleicht zutreffender gesagt — der politischen Allergie.»⁵⁷

Und zwar läßt sich heute deutlich feststellen, daß die Allergie desto hartnäckiger wird, je weniger wir es verstehen, dem Föderativgedanken realen Gehalt zu verleihen und ihn unter dem Gesichtspunkt des *Zusammenwirkens* fruchtbar zu machen. Diesen Gesichtspunkt gilt es, mit aller Entschiedenheit in den Vordergrund zu stellen und von daher neue Formen und einen neuen Geist der Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu suchen.

Diese Forderung wird ohne weiteres ein Leit-Motiv abgeben — sobald überzeugende Modelle vorliegen. Andere Formeln sind schon heute gängige Münze und vermöchten auch in einem Revisionsgefecht zu bestehen: ein «Recht auf Bildung für jedermann» etwa, oder ein «umfassender Umweltschutz». Man könnte zwar einwenden, daß sich derartige Postulate gerade nicht als Banner für das Unternehmen der Totalrevision eignen, weil ihnen ebensogut mittels Partialrevisionen beizukommen wäre. Für die Kampftruppe der Vierundsiebziger

⁵⁷ MAX IMBODEN, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, a.a.O., S. 20. MAX IMBODEN hat allgemein gezeigt, daß die institutionelle Ausformung unserer Staatsideen auch nach 1874 unvollständig geblieben ist: «Die Schweiz hat in der Ebene der Verfassung — ... ihre Staatlichkeit nicht voll verwirklicht» (a.a.O., S. 20). Und zwar bezog er diese Feststellung vor allem auf das Gewaltengefüge im Bund.

Revision ließ sich aber dasselbe sagen. In Wirklichkeit reichen diese wie jene zu den ideellen Fundamenten unseres Staatsaufbaus hinab und erfordern daher, wenn sie umfassend erfüllt werden sollen, eine Überarbeitung dieses Fundamentes.

Fassen wir zusammen: Für die Verfassungsgebung — und vor allem für eine eigentliche Neuschöpfung der Verfassung — genügt heute nicht mehr, was wir mit berechtigter Bewunderung den Vätern unserer geltenden Bundesverfassung zurechnen: Weitblick, Intuition, staatsmännische Einsicht in das politisch Fruchtbare und Tragbare. All diese Tugenden müssen zwar auch die Verfassungsschöpfer von heute und morgen auszeichnen. Sie bedürfen aber notwendig der Ergänzung durch die Bereitschaft, Analysen und Modelle systematisch zu erarbeiten.

Dies bedingt saure Arbeit — von Seiten der Wissenschaft wie von der der Politiker, der Verwaltung und der interessierten Bürger ganz allgemein⁵⁸.

Aber es wäre eben verhängnisvoll, das Revisions-Traktandum vorerst «aufs Eis zu legen» bis zum Augenblick, da alle nötigen Vorarbeiten vollständig geleistet sind. Die Gefahr ist groß, daß diese Leistungen gar nicht erbracht werden, wenn nicht der unmittelbare Anlaß der Totalrevision dazu treibt. Für die Verwaltung etwa dürfte dies nicht weniger zutreffen als für die Wissenschaft.

So besehen wird die Totalrevision nicht zu einer akademischen Übung, sondern zur zentralen Aufgabe unserer politischen Gemeinschaft — und erst noch zu einer Aufgabe, welche keinen Aufschub erträgt. Allein schon anzufangen mit dieser Aufgabe erfordert einen außergewöhnlichen Elan. Sie verlangt überdies Phantasie und Offenheit für neue Methoden; denn auf unseren herkömmlichen politischen Geleisen wird der Revisions-Zug bald stecken bleiben. Sie erheischt schließlich persönliches Engagement und große Ausdauer. Ein so anspruchsvolles Unternehmen zum guten Ende zu bringen aber darf füglich als Kunst bezeichnet werden.

⁵⁸ Es wäre lohnend gewesen, in die vorstehende Abhandlung eine eingehende vergleichende Analyse der gegenwärtigen Bemühungen um eine Totalrevision des Bonner Grundgesetzes einzuschließen. Dies muß aber späteren Arbeiten vorbehalten bleiben. Es sei lediglich auf zwei — lange nach Abschluß dieser Arbeit erschienene — Abhandlungen von KLAUS STERN und von WERNER WEBER verwiesen («Totalrevision des Grundgesetzes?» und «Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes», beide in der Festgabe für THEODOR MAUNZ, München 1971, S. 391 ff., bzw. S. 451 ff.), welche eine ausgezeichnete Übersicht über den Stand der Bemühungen vermitteln.

DER STAAT ALS AUFGABE

GEDENKSCHRIFT FÜR MAX IMBODEN

*Herausgegeben von
Peter Saladin und Luzius Wildhaber*



VERLAG HELBING & LICHTENHAHN
BASEL UND STUTT GART

ISBN 3 7190 0598 4

© 1972 by Helbing & Lichtenhahn, Verlag, Basel