

**Art. 8****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**Zellweger, Berichterstatter:** Nach Artikel 8 müssen bekanntlich die Zinssätze der von der Gesellschaft gewährten Darlehen — der Direktdarlehen — den Sätzen der verbürgten Darlehen plus Bürgschaftsprämie entsprechen. Der Nationalrat hat beschlossen, beizufügen, dass für Jugendherbergen — für Direktdarlehen an Jugendherbergen — niedrigere Zinssätze festgesetzt werden können. Herr Bundespräsident Schaffner habe das als eine lässliche und infolgedessen akzeptable Sünde bezeichnet.

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zur nationalrätslichen Fassung.

*Angenommen — Adopté***Art. 10****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**Zellweger, Berichterstatter:** Nach Artikel 10 kann die Gesellschaft nach unserer Fassung eine im Geschäftsreglement festzusetzende Bürgschaftsprämie erheben, sofern ihre finanzielle Lage dies erfordert. Der Nationalrat hat beschlossen, den Nebensatz — beziehungsweise den Rest des Satzes — zu streichen. Mit andern Worten: Die Befugnis der Gesellschaften, Bürgschaftsprämien zu erheben, soll sich nicht beschränken auf den Fall, dass ihre finanzielle Lage es erfordert; sie soll also frei sein, nach pflichtgemäßem Ermessen Bürgschaftsprämien zu erheben oder nicht.

Die einstimmige Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen — Adopté***9347. Motion Obrecht.****Totalrevision der Bundesverfassung****Revision totale de la Constitution fédérale****Text der Motion Obrecht**

Die ideellen und organisatorischen Grundlagen unseres Bundesstaates sind seit 1848 in den Grundzügen unverändert geblieben und nur in Einzelheiten auf dem Wege der Partialrevision den veränderten Verhältnissen angepasst worden. Heute ist es wie nie zuvor fühlbar, dass diese Grundlagen nicht mehr genügen, sondern einer grundlegenden Ueberprüfung und einer grosszügigen Anpassung bedürfen, um einer veränderten Zukunft gewachsen zu sein.

Wir sind teils dabei und nehmen teils in Aussicht, diese Anpassung in zahlreichen Detailrevisionen zu verwirklichen. Damit laufen wir Gefahr, blosses Flickwerk zu betreiben und Institutionen zu erhalten, die der einheitlichen Grundkonzeption entbehren und ungenügend aufeinander abgestimmt sind.

Zudem scheint das Schweizer Volk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift, dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe zu bedürfen. Vor allem für unsere Jugend ist die Stellung einer solchen Aufgabe wünschbar und notwendig.

Diese beiden Ueberlegungen führen zur Ueberzeugung, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung nach gründlicher Vorarbeit an die Hand zu nehmen ist.

Der Bundesrat wird daher beauftragt, einen Delegierten für Verfassungsrevision oder ein Kollegium geeigneter Persönlichkeiten zu ernennen und diesem Organ die Aufgabe zu stellen, das Material für eine Totalrevision der Bundesverfassung zu sammeln und zu sichten und das Schweizer Volk und seine Organisationen zur Mitarbeit und zur Einreichung von Vorschlägen aufzurufen. Das Organ könnte hernach auch mit der Ausarbeitung erster Entwürfe betraut werden, die auf breiter Grundlage der öffentlichen Diskussion unterstellt werden sollten.

**Texte de la motion Obrecht**

Depuis 1848, les fondements de notre Etat fédéral sont, dans le domaine des idées et des institutions demeurés les mêmes dans leur essence. Ils n'ont subi que des modifications de détail par la voie de révisions partielles pour tenir compte des conditions nouvelles. Aujourd'hui plus que jamais, on a l'impression que ces fondements ne sont plus suffisants et qu'il est nécessaire de procéder à une révision approfondie et à une large adaptation pour répondre aux besoins futurs.

D'une part, nous nous occupons de ces problèmes et envisageons d'autre part dans certains domaines, de procéder à cette adaptation par le moyen de nombreuses révisions de détail. Nous courrons ainsi le risque de faire œuvre de simple rapiéçage et d'avoir des institutions qui ne répondent pas à une conception générale et qui ne sont pas suffisamment adaptées les unes aux autres.

En outre, il semble que le peuple suisse, dans lequel se manifeste, sur le plan politique, un mécontentement toujours plus regrettable, devrait être placé devant une grande tâche constructive. C'est surtout pour notre jeunesse qu'une telle tâche serait souhaitable et nécessaire.

Ces réflexions conduisent à conclure qu'il faudrait entreprendre une révision totale de la Constitution fédérale après une préparation approfondie.

Le Conseil fédéral est chargé en conséquence de nommer un délégué ou un collège de personnalités pour la révision de la Constitution et de donner à cet organe la tâche de recueillir et de trier la documentation relative à la révision totale de la Constitution puis d'engager le peuple suisse et les groupements du pays à faire des propositions. Cet organe pourrait ensuite être chargé d'élaborer les premiers projets qui devraient être soumis, sur une très large base, à la discussion publique.

**Obrecht:** Sie werden mir zugestehen, dass es für ein Mitglied unseres besonnenen Rates, das zur dienstälteren Parlamentariergeneration gehört, kein leichter Entschluss war, eine Ueberprüfung der Fundamente unserer staatlichen Organisation anzugehen. Wenn mir

nun Gelegenheit gegeben ist, dieses ungewöhnliche Wagnis zu rechtfertigen, so werden Sie verstehen, dass ich das Bedürfnis verspüre, der staatspolitischen Motivierung eine kurze Darlegung meiner persönlichen Gründe zu diesem Vorstoss und meines persönlichen Standortes in dieser schicksalsschweren politischen Frage vorausgehen zu lassen.

Sie kennen mich und wissen, dass ich kein jugendlicher Heisssporn mehr bin und dass ich wenig von einem revolutionären Bilderstürmer an mir habe. Ich darf mich nach Alter, politischer Erfahrung und verbliebenem Temperament eher zur besonnenen Generation zählen. Ich teile mit dieser Lebensstufe auch die Erkenntnis, dass über dem sorgsamen Bewahren des Ueberkommenen oft mehr Gnade liegt als über dem stürmischen Umwerten aller Werte. Wenn mir daher einzelne politische Freunde ihre sachte Verwunderung darüber ausgedrückt haben, dass ein ergrauter Politiker, der zudem am Ende seiner politischen Laufbahn und seines politischen Ehrgeizes steht, einen Vorstoss von solcher Tragweite unternehme, so möchte ich antworten, dass mir scheine, nur ein bestandener, in zwei Jahrzehnten Tagespolitik erprobter Parlamentarier habe einige Aussicht, mit einem solchen Verlangen ernst genommen zu werden. Einem jugendlichen Husaren würde es wohl nicht leicht abgenommen. Sie werden es mir glauben, wenn ich Ihnen versichere, dass meinem Vorstoss ein langes Nachdenken und eine gründliche Abwägung aller Gründe und Gegengründe vorausgingen und dass mein Entschluss endlich in Ernst und Verantwortungsgefühl und gestützt auf die Erfahrung in 20 Jahren parlamentarischer Mitarbeit im Bunde, jedoch ohne irgendwelche persönliche Ambition, gefasst wurde.

Einige Kollegen werden sich vielleicht auch gefragt haben, weshalb ich diesen Vorstoss entgegen der Sitte dieses Hauses im Alleingang unternommen habe. Auch dieser Entschluss entsprang reiflicher Ueberlegung. Weil ich mir der ungewöhnlichen Tragweite und der Problematik meiner Motion bewusst war, glaubte ich, keine Komplizen suchen und niemanden verpflichten zu dürfen, nicht meine Kollegen und nicht meine Partei. Andere Gründe hatte ich nicht. Ich bin aber glücklich, dass durch die spontane Einreichung einer parallelen Motion im Nationalrat, die grosse Unterstützung gefunden hat, mein Einzelvorstoss im Ständerat auf eine breitere Basis gestellt worden ist. Ihre Unterstützung, meine verehrten Ständeratskollegen, hoffe ich heute zu erhalten.

Man hat sich auch da und dort gewundert, dass der Ruf nach einer Totalrevision unseres Grundgesetzes aus liberalen Kreisen erhoben wurde, will sagen aus dem politischen Lager, das den Schöpfern der Bundesverfassung heute noch am nächsten steht. Sie werden gewiss verstehen, dass die politischen Nachfahren der Männer von 1848 sich in erster Linie verantwortlich fühlen müssen für Fortbildung und Anpassung der damals geschaffenen Konstitution. Auch wenn die geistigen Grundlagen unserer Verfassung heute bei allen staatstragenden Kräften unbestritten sind, so klingt doch der Ruf nach Erneuerung am wenigsten verdächtig, wenn er von den Nachfahren erhoben wird.

Ich trete nicht mit einem neuen Verfassungskonzept vor Sie. Solcher Anmassung dürfte kein ernsthafter Politiker sich schuldig machen. Die Probleme sind so vielfältig und teilweise so verwickelt, dass der Einzelne höchstens einen Beitrag leisten, aber niemals ein fertiges Rezept liefern kann. Sie sind auch zum grossen Teil noch so wenig abgeklärt und ausgereift, dass meine

Motion sich nicht einmal so weit vorwagen durfte, vom Bundesrat die Vorlage eines neuen Verfassungsentwurfes zu verlangen. Sie regt im wesentlichen nur die Anhandnahme der Vorarbeiten für eine Verfassungsrevision an, die Sammlung und Sichtung des gewaltigen Materials, die ich mir unter weitester Mitarbeit des ganzen Volkes vorstelle, damit die Materialien aus Breite und Tiefe fliessen und damit die Revision von Anbeginn zu einer Sache des ganzen Volkes und zur grossen politischen Aufgabe wird, die nach meiner Ueberzeugung dem Schweizer Volk not tut.

Ich weiss, dass der Bundesrat angesichts seiner tagespolitischen Aufgabenfülle nicht in der Lage wäre, die angeregten Vorarbeiten selbst zu übernehmen. Nur ein Delegierter oder ein besonders berufenes Kollegium, das sich mit Verantwortungsfreude und reichlichem Zeitopfer an die Arbeit setzt, kann eine solche Aufgabe lösen. Ich lege das Hauptgewicht auf das Kollegium, da wohl ein einzelner Delegierter die Aufgabe nicht meistern könnte, und ich nähre mich damit der Auffassung der Motion Dürrenmatt. Herr Dürrenmatt wird sich seinerseits auf den Jubiläumstermin von 1974 nicht festlegen, so dass die Ziele der beiden Motionen übereinstimmen, ohne dass ihr Text geändert wird, was ja nach Gesetz nicht möglich wäre. Stimmen aber die beiden Motionen in ihrem Ziel derart überein, dürfte es nicht erforderlich sein, dass sie einzeln noch an den anderen Rat gehen, wenn sie beide in dieser Session angenommen werden sollten.

Nach der Annahme hätte der Bundesrat das Kollegium für die Vorbereitung der Verfassungsrevision zu ernennen, von dessen Zusammensetzung natürlich Entscheidendes für das Gelingen des Werkes abhängen wird. In der weiteren Stufe sind die Bundesbehörden frei. Mein Motionstext enthält nur einige unverbindliche Anregungen, in denen ich nur meinen Wunsch unterstreichen möchte, dass erste Entwürfe wiederum auf breitesten Grundlage diskutiert werden sollten, ehe ein bereinigter Entwurf dem zuständigen Organ unterbreitet wird, das nach der geltenden Bundesverfassung die Bundesversammlung wäre. Es bliebe aber unbenommen, durch Teilrevision einen eigentlichen Verfassungsrat vorzusehen oder ausserhalb der Verfassung eine grosse Expertenkommission einzusetzen, der aufgabenmäßig die Stellung eines Verfassungsrates, allerdings ohne das letzte verbindliche Wort, zufiele. So viel nur möchte ich vorweg zum Verfahren sagen. Herr Dürrenmatt, der seine Motion nächste Woche im Nationalrat begründen wird, und der Sprechende haben sich in die Begründung einigermassen geteilt, um den Stoff besser bewältigen zu können und um Wiederholungen möglichst zu vermeiden. Herr Dürrenmatt wird sich eingehender mit dem Verfahren einer Totalrevision beschäftigen, während ich mich nun ausführlicher den Gründen zuwenden möchte, die nach unserer Ueberzeugung dringend und zwingend für die Vorbereitung einer totalen Verfassungsrevision sprechen. In der Darlegung dieser Gründe werden natürlicherweise auch die hauptsächlichsten Revisionsziele und Revisionspostulate aufscheinen, ohne dass versucht werden soll, schon irgendwelche Lösungen zu skizzieren, die ja eben Gegenstand der späteren unvoreingenommenen Vorprüfung sein sollen.

Ich muss mich bei Ihnen vorweg entschuldigen, weil es mir nicht möglich sein wird, diesen umfassenden und vielschichtigen Fragenkomplex in allen Teilen auszuschöpfen. Es wird nur ein eiliger Ueberblick sein

können, auch wenn ich die Redezeit, die in diesem Hause üblich ist, kräftig übermachen werde. Sehen Sie bitte diese anmassende Abweichung von der Regel dem bedeutsamen Problem nach und lassen Sie sie den Motionär nicht allzu sehr entgelten! Ich bitte Sie, mir auch die zeitkritischen Bemerkungen, die wohl unerlässlich sind, nicht als Anmassung auszulegen.

Erlauben Sie mir, einen raschen Blick auf Bedeutung und Schicksal der geltenden BV zu werfen. Wir wissen, dass die letzte Totalrevision, die bisher auch die einzige blieb, im Jahre 1874 abgeschlossen wurde und dass wir demnach in 8 Jahren den 100. Jahrestag unseres Grundgesetzes begehen können. In ihrem wesentlichen Gehalt hat aber unsere Verfassung das 100. Altersjahr längst überschritten, denn die Totalrevision von 1874 kam eher einer erweiterten Teilrevision gleich, da am geistigen Gehalt und an der Organisation der Bundesgewalt gegenüber der Verfassung von 1848 kaum etwas geändert wurde.

Die Verfassungsschöpfung von 1848 darf als ein staatspolitisches Meisterwerk angesehen werden. Vor allem das politische Kernproblem, die Synthese zwischen Föderalismus und Zentralismus, ist in glücklichster Weise gelöst worden, in weitsichtiger Auswertung des Anschauungsunterrichts der Jahrzehnte zuvor, welche die Unmöglichkeit eines Zentralismus nach dem Muster der Helvetik und die Unzulänglichkeit eines reinen Föderativstaates im Sinne der Restauration offen dargestan hatten.

Die Behördenorganisation erscheint im Rückblick für die damalige Zeit als ideal gestaltet. Dem Bunde wurde nur jenes Mindestmaß an Kompetenz und Organisation zugestanden, das die Aktionsfähigkeit einer Bundesgewalt gerade noch möglich werden liess. Aber diesem Minimalprogramm war von Anbeginn an jede Entwicklungsmöglichkeit offen gelassen.

Und von dieser Entwicklungsmöglichkeit machten denn auch Volk und Stände regsten Gebrauch. Seit 1874 hat unsere BV gegen siebzig Teilrevisionen durchgemacht. Der Grossteil dieser Einzelrevisionen hatte die Uebertragung neuer Befugnisse auf den Bund zum Inhalt. Durch diese schrittweise Verfassungswandlung ist eine bedeutsame Verschiebung der politischen Gewichte eingetreten. Das politische Hauptgewicht liegt heute eindeutig beim Bund, während man es bei der Schaffung des Bundesstaates bewusst bei den Kantonen belassen hatte. Diese Verschiebung findet auch darin ihren Ausdruck, dass neu auftretende Aufgaben heute kaum mehr ohne die bestimmende Mitwirkung des Bundes angegangen und gelöst werden.

Man sagt, es sei keine Verfassung der Welt so oft geändert worden, wie die schweizerische BV. Unser Verfassungsrecht hat sich aber damit als anpassungsfähig, als lebendig erwiesen und ist der Erstarrung entgangen, die das geltende Verfassungsrecht vieler anderer Staaten kennzeichnet. Diese Revisionsfreudigkeit hat bis in die letzte Zeit hinein im wesentlichen genügt, um den gewaltig gestiegenen Anforderungen an den Bund gerecht zu werden.

Die BV von 1848 war die Vorlage einer politischen Mehrheit. Nichts kann deutlicher für die Gültigkeit der geistigen Fundamente dieser Verfassung und für die Angemessenheit ihrer Institute sprechen, als die Tatsache, dass sich heute auch die historischen Gegner zu ihr bekennen, aber auch jene politischen Gruppen, die sich unter der Geltung der Verfassung neu gebildet haben und ursprünglich von einer Weltanschauung her-

kamen, die mit den geistigen Grundlagen der BV kaum zu vereinbaren war. Mehr kann von einem staatlichen Grundgesetz wahrlich nicht verlangt werden, als dass es seine einstigen Gegner überzeuge und das ganze Volk zur Anerkennung seiner fundamentalen Grundsätze führe!

Warum, so wird man mit Recht fragen, soll nun diese Verfassung totalitär geändert werden, wenn doch ihre Institutionen vortrefflich und von allen staatserhaltenden Kräften anerkannt sind? Wenn doch die Anpassung in Einzelrevisionen genügt hat, den jeweiligen Geboten der Zeit gerecht zu werden, warum denn nicht eine Fortführung der bisherigen Praxis der Partialrevisionen?

Wenn ich versuche, die zahlreichen Gründe, die für eine generelle Ueberprüfung an Stelle der stufenweisen Lösung der Einzelprobleme sprechen, zu gruppieren, so möchte ich sie unter drei Haupttitel einreihen.

- Verlust von Klarheit und Geschlossenheit der Verfassung,
- Ungenügen bestimmter Institutionen,
- Verlust des Glaubens an die Verfassung in weiten Kreisen des Volkes.

Ich wende mich zunächst den Gründen zu, die in der Verfassung selbst liegen, und erinnere an die eben geäusserte Meinung, dass die Verfassung sich durch den häufigen Gebrauch des Mittels der Teilrevisionen als anpassungsfähig erwiesen habe. Jede dieser Revisionen ist jedoch aus der Tagespolitik herausgewachsen, und der Grossteil der durch Teilrevisionen in die Verfassung gekommenen Institute trägt heute noch die Schlacken der Tagespolitik mit sich, die, weil das tagespolitische Interesse längst erloschen ist, kaum mehr verstanden werden. Wir können in unserer Verfassungsgesetzgebung eine spezifisch helvetische Erscheinung beobachten: Eine Frage taucht auf und füllt für eine Weile das ganze politische Interesse aus, als ginge es um den Bestand des Landes; sobald sie gelöst ist, scheidet sie aus dem politischen Interessenkreis völlig aus und niemandem ist es später mehr verständlich, wie diese Frage einmal die politischen Leidenschaften entzünden konnte. Und man begreift hernach auch nur mit Mühe die subtile Ausgestaltung und Detaillierung, die diese Frage im Grundgesetz gefunden hat.

Das Erfordernis des Interessenausgleichs zwischen Bund und Kantonen und im wirtschaftlichen Spannungsfeld, aber besonders auch das referendumspolitische Abwägen und Absichern fördern diesen Hang zur Konkretisierung und Detaillierung, die oft ein Ausmass erreicht, das den Rahmen eines Grundgesetzes bei weitem sprengt und später, wenn das politische Interesse an der Frage verblasst ist, nicht mehr verständlich ist. Ich möchte nur zwei Beispiele dieser Art von Verfassungsgesetzgebung nennen: den Artikel 32bis, der in neun schwerfälligen und kaum lesbaren Absätzen die Grundzüge der Alkoholordnung festlegt, und aus neuerer Zeit den Artikel 36bis über die Nationalstrassen, der eine ähnlich überbordende Detaillierung enthält.

Die Volksgesetzgebung auf dem Wege über das Initiativrecht hat gelegentlich in formelles Verfassungsrecht gekleidet, was materiell auf die Verordnungsstufe gehörte, weil eine materielle Abgrenzung des Verfassungsrechts für den Gebrauch des Initiativrechts nicht besteht. Ich erinnere an das Schächt-Verbot, das Absinth-Verbot. Andere Institute, die wir der Volksin-

itiativen verdanken, tragen alle Unzulänglichkeiten ungenügend durchdachter Gelegenheitsvorschläge an sich, wie etwa das geltende Recht der dringlichen Bundesbeschlüsse.

Als verfassungsrechtliche Verlegenheitsschöpfung möchte ich die befristeten Zusätze zur Verfassung bezeichnen, wie sie etwa für die Finanzordnung und die Preiskontrolle bestehen. Neben dem vollgültigen Verfassungsrecht, das grundsätzlich auf Dauer berechnet ist, entsteht auf diese Weise eine Art minderen Verfassungsrechts, das eher einem unsicheren Experiment als einem grundlegenden Institut der Staatsordnung gleichsieht.

Schliesslich gibt es Bestimmungen in der BV, die längst ihre Bedeutung verloren haben, wie etwa Artikel 58 über die Ausnahmegerichte, Artikel 59 Absatz 3 über den Schuldverhaft und Artikel 62 über die Zugrechte und die Abzugsrechte.

An sich ist es eindrucksvoll, wenn in dieser Weise das politische Tagesgeschehen, die politische Geschichte in der Verfassung ihren dauernden Niederschlag finden. Ich muss gestehen, dass das Wort von Gottfried Keller immer noch eine tiefe Wahrheit für mich enthält: «Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein Concretum, ein errungenes Recht neben dem anderen liegt, wie die harten, glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.»

Wenn ich auf diese bedeutenden Wesensunterschiede in unserem Verfassungsrecht hingewiesen habe, geht es mir auch nicht um eine Frage der Aesthetik. Nur um verfassungsrechtliche Kosmetik zu betreiben, wie ein geistreicher Journalist das rein ästhetische Bemühen genannt hat, hätte ich meine Motion nicht einzureichen gewagt. Es geht vielmehr um die Frage des tragbaren Masses. Wird das Mass überschritten, so haben wir, um beim Bilde Kellers zu bleiben, nicht mehr den Granit mit seinen harten, glänzenden Körnern, sondern das Gestein wird brüchig und faul. Man kann das Wildgewächs der Tages- und Gelegenheitspolitik eine gute Weile der Verfassung in Teilrevisionen aufpflanzen. Aber es kommt der Augenblick, da das Mass voll scheint, da die Verfassung mit dem dauernden Flickwerk ihre innere Logik, ihre Verständlichkeit, ihre Lesbarkeit, ihre Ueberzeugungskraft verliert, da sie nicht mehr als das zwingende, überzeugende Grundgesetz empfunden wird, sondern als ein ungeordnetes Sammelsurium von Wesentlichem und Unwesentlichem, von Notwendigem und Ueberflüssigem, von Dauerndem und Vorübergehendem. Es kommt der Augenblick, da die unter so verschiedenen Voraussetzungen entstandenen Institute sich zu widersprechen beginnen oder wenigstens nicht mehr aufeinander abgestimmt sind und aus dem Gleichgewicht zu geraten drohen.

Ich will nicht behaupten, dass diese Grenze heute schon überschritten sei, doch bin ich überzeugt, dass wir sie überschreiten würden, wollten wir die Fülle von Problemen, die vor uns liegen und die in Revisionen bestehender Institute oder in Neuschöpfungen ihren verfassungsmässigen Ausdruck suchen, in lauter Teilrevisionen verwirklichen. In den Teilrevisionen ist das Blickfeld naturgemäß immer beschränkt, vor allem dann, wenn es sich um hochpolitische Fragen handelt. Durch die Teilrevisionen wird die Synthese mit dem Ganzen, die Abstimmung auf die übrigen Institute der Verfassung nicht gewährleistet.

Es scheint daher unerlässlich, wieder einmal das Ganze von Grund auf zu überdenken, in ein System zu bringen, Ballast abzuwerfen und Neues, das zur Gestaltung drängt, auf neuen festen Fundamenten aufzubauen und damit das Haus wieder ins richtige Ebenmass zu bringen.

Die Diskussionen der letzten Jahre um zahlreiche Probleme der Staatsorganisation und der Staatsaufgaben zeigen klar, dass viele unserer Institutionen als reformbedürftig empfunden werden, auch solche, die bisher kaum jemals umstritten waren. Ein Ungenügen unserer überkommenen Institutionen ist allen Einsichten fühlbar geworden.

Wie Max Imboden in einem kürzlichen Vortrag überzeugend nachweist, hat unser Verfassungsgesetzgeber die drei historischen Gewalten nicht in das selbe gegenseitige Gleichgewicht gesetzt wie etwa die amerikanische Verfassung, sondern der schweizerische Bundesstaat wurde recht eigentlich rund um die Bundesversammlung als Zentralgewalt aufgebaut. Die vollziehende Gewalt hat erst mit der Zeit eine stärkere Stellung erhalten, vermehrt noch die richterliche, die ursprünglich nur rudimentär ausgebildet war. Mit den aus der bitteren Mirage-Erfahrung heraus gemachten Versuchen, die immer mächtiger gewordene vierte Gewalt, die Verwaltung, besser zu kontrollieren, röhren wir an diese pragmatisch ausgebildete Gewaltenteilung und kehren tendenziell wieder zur Präponderanz der Bundesversammlung zurück. Haben wir die Folgen für die Verteilung der Gewichte, haben wir die Folgen für die Stellung der Regierungsgewalt in diesem doch wohl etwas hastig verwirklichten Versuch auch genügend bedacht?

Die Gestaltung der Regierungsgewalt ist vielleicht die am wenigsten gelungene organisatorische Schöpfung der Bundesverfassung. Sie entspricht der bei der Schaffung des Bundesstaates manifesten Tendenz, die Bundesgewalt nur minimal auszubilden. Sie ist offensichtlich auch in der Vorstellung einer Einparteiregierung konzipiert. Die Organisation der Regierungsgewalt hat aber seit 1848 keine wesentliche Änderung erfahren, obwohl inzwischen das politische Gewicht sich eindeutig auf die Bundesebene verlagert hat, obwohl die Aufgabenfülle sich in ungeahntem Ausmaße vervielfachte und obwohl an die Stelle der ursprünglichen Einparteiregierung längst eine Proporzregierung getreten ist. Wir alle fühlen das Ungenügen der heutigen Organisation der Regierungsgewalt, und sie steht denn auch in allen ihren Aspekten in der öffentlichen Diskussion. Wir diskutieren die Grösse und die Art der Bestellung des Regierungskollegiums, wir diskutieren die Auslese der Regierungsmitglieder, die Organisation ihrer Arbeit, und wir sind uns dabei bewusst, dass aus dem Amt des Bundeskanzlers nicht das gemacht worden ist, was sich die Schöpfer unserer Verfassung vorstellen mochten.

Wir beklagen die Komplizierung und Spezialisierung der Gesetzgebung, vor allem der modernen Wirtschaftsgesetzgebung, auf die der Bund verfassungsmässig nicht vorbereitet war. Wir haben gewiss mit der grössten Teilrevision, jener der Wirtschaftsartikel von 1947, die Lücken ausgefüllt. Im Rahmen der Spezialisierung der wirtschaftlichen Interessengesetzgebung ist aber ein neues Organ entstanden, das die Verfassung nicht vorgesehen hat: der Experte. Wir sehen immer mehr die Tendenz der verfassungsmässigen Organe, die Verantwortung dem Fachmann zuzuschreiben. Der letzte Entscheid liegt damit vielfach beim Experten, der seiner

Natur nach die Dinge im einseitigen Blickfeld des Spezialisten sieht, womit immer mehr der Entscheid denen entgleitet, die den besten Ueberblick über das Ganze besitzen, und womit im Volke der berechtigte Eindruck entsteht, die wirklichen Entscheide werden nicht mehr vor seinen Augen, in den verfassungsmässigen Organen, getroffen, sondern hinter verschlossenen Türen von Personen, die nicht zu den dem Volke verantwortlichen verfassungsmässigen Organen gehören. Der Ruf nach stärkerer Transparenz in der Vorbereitung der Gesetzgebung und der bedeutenden Verwaltungentscheide kann nicht überhört werden.

Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beruht heute auf keinem klaren System mehr, sondern auf reiner Opportunität. Die föderative Eigenständigkeit der Kantone ist zudem vielfach zu einer käuflichen Ware geworden. Die Kantone sind eben daran — notgedrungen, wie ich zugeben muss —, das bisher sorgsam gehütete Kleinod ihrer staatlichen Selbständigkeit dem Bunde anzubieten, die Schulhoheit, vorläufig auf dem Gebiete der Hochschulen. In dieser heutigen Systemlosigkeit sehe ich eine ernste Gefahr für die Selbständigkeit der Kantone und für das Prinzip des Bundesstaates überhaupt. Eine Ueberprüfung und Systematisierung der wildgewachsenen Aufgabenteilung scheint mir dringlich zu sein, aber auch der Verzicht auf blosse, in der Regel sehr kostspielige föderalistische Fiktionen, wie wir sie etwa in der Organisation des Nationalstrassenbaus besitzen. Zu dieser grundlegenden Ueberprüfung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen, zu der in letzter Zeit auch die Neue Helvetische Gesellschaft aufgerufen hat, gehört auch eine klare und dauernde Ausscheidung der Finanzkompetenzen zwischen Bund und Kantonen, denn es ist ausgeschlossen, dass der Bund, angesichts der Fülle neuer Aufgaben, die auf ihn zukommen, in der Sicherung seiner Finanzen weiterhin von der Hand in den Mund leben muss und auf die kurzfristige Gnade von Volk und Ständen angewiesen ist.

Wir sind nicht gerüstet für eine moderne Gestaltung unseres Verhältnisses zum Ausland, das sich in den ersten Jahrzehnten der Geltung der Bundesverfassung im Abschluss von Niederlassungs-, Auslieferungs- und Handelsverträgen erschöpft hat. Dem Problem der Integration, das in irgend einer Form stärker auf uns zukommen wird, stehen wir mit unseren Institutionen gewissmassen hilflos gegenüber. Ich weise darauf hin, dass die Bundesversammlung in eigener Kompetenz und unter Ausschluss des Volkes den Vertrag mit der Efta gutgeheissen hat. Für die lose Bindung an die Efta möchte ein solches Vorgehen noch hingenommen werden, aber wollen wir den Anschluss an die EWG mit ihren supranationalen Gewalten unter Ausschluss des Volkes beschliessen? Es würde dies bedeuten, dass ohne Mitsprache des Volkes ein Entscheid getroffen wird, durch den Demokratie und Föderalismus auf wichtigen Gebieten aus den Angeln gehoben würden, weil der für uns verbindliche Entscheid hernach bei übernationalen Behörden läge, die sich kaum gross um unsere föderalistischen Anliegen und unsere demokratischen Rechte kümmern würden. Andererseits kann das Volk aber beim unbedeutendsten Gelegenheitsgesetzlein mitreden. Aehnliches wäre zu den Finanzbeschlüssen zu sagen, die, mögen sie noch so gewaltig sein, der Zustimmung des Volkes entzogen sind. Diese beiden Beispiele zeigen, dass in der Anwendung der Volksrechte keine überzeugende Verteilung der Gewichte mehr besteht.

Wir sind in ähnlicher Weise nicht gerüstet für Notstandssituationen. Die Kriegsvollmachten, die die Bundesversammlung 1914 und 1939 dem Bundesrat übertragen hat, beruhen auf blossem Gewohnheitsrecht und sind nicht vorgesehen und nicht geregelt in der Bundesverfassung. Man liest heute aus dem Artikel über die dringlichen Bundesbeschlüsse, den uns die Volksgesetzgebung beschert hat, eine beschränkte und befristete Notstandskompetenz heraus. Ich halte diese Interpretation für ebenso fragwürdig wie ungenügend und bin überzeugt, dass die Möglichkeit einer Abweichung von den demokratischen Spielregeln in Notzeiten einer klaren und überzeugenden Ordnung bedarf.

Ich habe in aller Eile nur einige Beispiele der Lücken in unserer Verfassung, des Ungenügens unserer Institutionen und der bereits in Diskussion stehenden Revisionspunkte ausgewählt. Sie lassen sich ohne Schwierigkeit vermehren. Ich kann mir nun nicht vorstellen, dass alle diese Fragen einzeln beraten und entschieden werden können. Niemand könnte bei diesem Gänsemarsch der Entscheide gewährleisten, dass sie aufeinander abgestimmt sind und hernach eine geschlossene Wirkung entfalten. Nur eine Gesamtkonzeption bewahrt uns vor verhängnisvollem Flickwerk und gewährleistet uns eine Staatsordnung, die durch ihre Geschlossenheit und Logik überzeugt. In den Teilrevisionen regeln wir nur das einzelne Geschäft, aber staatspolitisch schaut bei ihnen kaum etwas heraus. Sie bewegen nicht, wie eine Diskussion um das Ganze das Volk bewegen muss.

Ich wende mich nun der Behauptung zu, dass der Glaube an unsere Institutionen in breiten Kreisen des Volkes verloren gegangen sei. Ich rede nicht gern vom Malaise, obwohl dieser Ausdruck die Krankheitssymptome in unserem Volkskörper für jedermann verständlich umschreibt. Ein bekannter Parlamentarier hat kürzlich behauptet, das Malaise sei eine Sache der Intellektuellen, der einfache Mann kenne diese Krankheit nicht. Ich kann dieser Behauptung nicht beitreten. Das Unbehagen scheint mir doch tiefer zu greifen und mehr zu sein als ein Sport der Intellektuellen. Es wäre aber wohl übertrieben zu behaupten, das Ungenügen unserer Institutionen sei Anlass und Quelle dieses Malaise. Seine Ursachen sind mannigfacher Art. Vielleicht würde es sich lohnen, einmal Grundlagenforschung über das helvetische Malaise zu betreiben!

Eine Ursache aber liegt gewiss darin, dass im Volke, vielleicht unbewusst, der Eindruck besteht, wir werden mit unseren staatlichen Einrichtungen der Zeitprobleme nicht mehr Herr. Der Vertrauenschwund, der gegenüber den verfassungsmässigen Organen und den Personen, die als Organe zu handeln berufen sind, bekundet wird, ist wohl nicht so sehr persönlicher Natur wie es oft den Anschein hat, sondern es ist ohne Zweifel auch das Vertrauen zu den Institutionen geschwächt. Es zeigt sich dies in der viel berufenen Kritiksucht, im verbreiteten Gefühl, es gehe alles schief, in der Geringschätzung der verfassungsmässigen Einrichtungen, die so weit gehen kann, dass man es als zum guten Ton gehörend betrachtet, sie nicht mehr auszuüben. Die Begeisterung für die demokratischen Rechte, und damit für die unmittelbare Mitarbeit am Staat, die unsere Väter beseelt hat, ist weitgehend geschwunden. Die persönliche Beziehung zu ihnen, der Glaube an sie ist nicht mehr derselbe. Wir haben uns den politischen Errungenschaften der Väter ein Stück weit entfremdet. Lesen wir die Abhandlungen Gottfried Kellers über unsere verfassungsrechtlichen Errungenschaften und stellen wir ihnen das Gedicht eines

Friedrich Dürrenmatt an sein Vaterland gegenüber, so ermessen wir die ganze Spannweite der Entwicklung unseres Verhältnisses zu unseren staatlichen Institutionen! Allzu vieles ist uns selbstverständlich und problemlos geworden. Möglicherweise hat die heutige Generation das Erbe nicht erworben, um es auch wirklich zu besitzen. Wir haben es verlernt, uns auseinanderzusetzen mit den Grundlagen der Bundesverfassung, weil sie fast auf der ganzen Linie unbestritten sind. Der grundsätzlichen Auseinandersetzung würde im Zeitpunkt der Annäherung der Parteien auch die Aktualität fehlen.

Somit gibt es in der Eidgenossenschaft Grundsatzpolitik nur noch in Rudimenten. Politik ist Tagespolitik und im weiten Bereich wirtschaftliche Interessenpolitik. Tagespolitik ist Kurzfutter für den Verstand, aber sie lässt das Herz unberührt. Die Jugend aber, wenn sie sich schon der Politik verschreibt, möchte mit dem Herzen dabei sein.

Weil die Tagespolitik nicht genügend interessant ist, sucht das politische Interesse in letzter Zeit bei uns immer mehr andere Wege der politischen Betätigung. Für viele Bürger, aber neuerdings auch für einen Teil der Presse, erschöpft sich das politische Interesse im «Aufspüren von Defekten», um ein treffendes Wort des Geschichtsphilosophen Reinhold Schneider zu übernehmen. Schneider nennt diese Form des öffentlichen Interesses «das Kennzeichen einer Gesellschaft im Tiefstande der Negation». Man spürt das Negative auf, findet es, spielt es hoch und erweckt in der Wiederholung und Chargierung den Eindruck, Wurzeln und Stamm des Staates seien faul.

Politische Ernüchterung und Verdrossenheit drängen uns vom Staat ab; das moderne Sicherheitsbedürfnis führt uns wieder zu ihm hin. Wir kommen aus jener Lage heraus zur seltsamen Ambivalenz unseres Verhältnisses zum Staat, das jeden aufmerksamen ausländischen Besucher erstaunt: zu jener merkwürdigen Mischung von Staatsverdrossenheit und Hoffnung auf den Staat in allen Dingen.

Wie soll sich die Jugend zu einem Staat hingezogen fühlen, wenn man ihr den Eindruck erweckt, dieser Staat sei morsch im Gebälk? Wenn sie den Eindruck hat, Politik sei vorwiegend ein Feilschen um wirtschaftliche Positionen? Es besteht — ich möchte dies als Vater junger Männer betonen — in unserer Jugend eine grosse Bereitschaft, ein natürliches Interesse für die Auseinandersetzung mit den geistigen Problemen der Zeit und für die Politik, eine grosse Bereitschaft zum schöpferischen Mitgestalten. Aber wir sind in der Gefahr, das Interesse der Jugend zu verlieren, weil wir ihr keine echte Aufgabe setzen können und weil ihr das Aufspüren von Defekten und das wirtschaftliche Markten als Quintessenz der Politik vorgelebt werden. Es spricht nicht gegen unsere Jugend, wenn sie sich zurückhält. Sie findet im gewaltigen Umbruch, der sich in aller Welt vollzieht, Stoff und Gelegenheit genug, ihren Geist und ihr Herz zu beschäftigen.

Staatsverdrossenheit, Misstrauen und Abwendung von den politischen Aufgaben hat es zu allen Zeiten gegeben, und die Väter haben sie auch zu allen Zeiten den Söhnen vorgeworfen. Diese Stimmung hat aber bei uns einen Grad erreicht, der zu einer ernsten politischen Krise führen könnte. In dieser Krise könnten wir die Jugend für unseren Bundesstaat verlieren und sie in «désintérêttement» oder Radikalismus treiben. Ich weiß nicht, welcher Weg schlimmere Folgen für unseren Staat hätte.

Wir müssen diese schlechende Krankheit heilen, diese Krisenstimmung überwinden. Es gibt ein Mittel dafür: die grosse politische Aufgabe. Ich sehe sie nur in der Totalrevision der Bundesverfassung. Sie wäre zugleich ein Mittel, das die Jugend zur Mitarbeit aufrufen könnte. Mir scheint, wir sind unserer Jugend diese grosse Aufgabe, diese Neu-Besinnung auf die Grundlagen, schuldig. Ich will damit die Verfassungsrevision nicht zu einem staatsbürglerlichen Strafexerzierieren missbrauchen, wie man es mir unterschoben hat. Die Revision ist reif; dass sie uns daneben auch eine grosse Aufgabe schenken kann, betrachte ich eher als eine glückliche Nebenerscheinung.

Bejaht man auf Grund all dieser Ueberlegungen die Notwendigkeit der Totalrevision, so erhebt sich sogleich die Frage, ob die Zeit zu einem solchen Unternehmen reif sei und ob wir selbst reif seien zu dieser grossen politischen Tat. Es ist die Frage nach «dem Berufe unserer Zeit zur Totalrevision», wie es mein unvergesslicher Lehrer Dietrich Schindler im Jahre 1935 formuliert hat. Besitzen wir die Kraft, etwas Grosses zu schaffen, oder wird der grosse Versuch im Meinungsstreit stecken bleiben oder im Kleinmut erstickt und wird er nicht statt der erstrebten Klärung und Vertiefung nur um so grössere Verwirrung zurücklassen? Es ist dies eine ernste Frage, aber gewissermassen eine Glaubensfrage. Persönlich vertraue ich darauf, dass die grosse Aufgabe neue Kräfte auslösen wird, dass wohl die Meinungen hart aufeinander prallen werden, aber dass wir kein Recht haben, den Willen zur Synthese, zur Verständigung dem Schweizervolk schon vorweg abzusprechen. Gewährleisten kann den Erfolg niemand. Aber dies scheint mir kein Grund zu sein, den Versuch überhaupt nicht zu wagen. Indessen müssen wir nüchtern damit rechnen, dass es möglicherweise nicht im ersten Anlauf gelingt. Es ist aber nichts Neues im Schweizerlande, dass man mehr als einmal ansetzen muss. Auch die letzte Totalrevision hat einen zweiten Anlauf erfordert. Auch ein misslungener Versuch war politisch nie verloren. Er hat zumindest immer die Klärung gefördert.

Man wendet nun ein, einer Totalrevision würde die tragende Idee fehlen, weil die geistigen Grundlagen unserer Verfassung unbestritten sind. Ich räume gerne ein, dass es leichter und dankbarer wäre, einer Revision die Fahnen weltanschaulicher Auseinandersetzungen vorantragen zu können. Die kommende Revision wird sicher nicht das Ergebnis eines geistig-weltanschaulichen Kampfes sein. Ein solcher Kampf um die geistigen Grundlagen der Verfassung wäre besonders für die Jugend gewiss mitreissender. Aber er ist heute einfach nicht denkbar, weil diese geistigen Grundlagen nur in Nuancen bestritten sein können.

Beim Versuch zur Totalrevision von 1935 war es anders. Dort standen die geistigen Grundlagen unserer Verfassung in Diskussion. Im Norden und Süden unseres Landes waren persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus in geringem Kurs, und diese geistige Auseinandersetzung flutete auch über unsere Grenzen. Damals wäre uns diese geistige Ausmarchung nicht erspart geblieben. Die Totalrevision wurde denn auch mit dem Argument bekämpft und abgelehnt, die geistigen Grundlagen seien zu sehr umstritten und die neuen Vorschläge entbehren der Klarheit und Reife. Wenn heute diese geistigen Grundlagen klar und unbestritten sind, dürfen wir nicht deshalb die Totalrevision ablehnen, wenn sie sich aus andern Gründen aufdrängt.

Mir scheint im Gegenteil, wir sollten glücklich sein über die Einmütigkeit, mit der die geistig-weltanschaulichen Grundlagen anerkannt werden. Wir können damit auf festem Grund bauen und dürfen daher die Totalrevision unbedenklicher in Angriff nehmen, als wenn der Kampf um das geistige Fundament ginge. Das freiheitliche und das demokratische Grundprinzip werden unbestritten sein und nur in Einzelheiten der Diskussion rufen. Es wird sich daher vorwiegend um eine organisatorische Reform und weniger um eine geistige handeln. Sie wird mehr an den Verstand als an die Gefühle appellieren. Aber sie wird darum nicht minder wichtig und notwendig sein, und sie braucht auch nicht weniger konstruktiv zu sein.

Die Arbeit an der Totalrevision braucht auch die Fortbildung der Bundesverfassung in Teilrevisionen, so weit es sich um abgegrenzte Einzelfragen handelt, nicht zu verhindern oder zu verzögern. So sähe ich beispielsweise nicht ein, weshalb die Befreiung des Freirechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit von den nur noch historisch erklärbaren Einschränkungen nicht vorweg versucht werden könnte, wenn man glaubt, ein Aufschub wäre nicht zu verantworten und die Totalrevision würde durch diese Frage zu sehr belastet. Auch in der Frage des Frauenstimmrechts muss die Totalrevision nicht eine Verzögerung bringen, wenn man für diese Frage in nächster Zeit erneut eine Lösung suchen will. Das gleiche gilt für die Bodenfrage.

Ich glaube an die Berufung unserer Zeit zur Totalrevision. Die Zeit zur Anhandnahme dieser grossen Aufgabe scheint mir reif zu sein. Nehmen wir sie ruhig und nüchtern, ohne Uebereifer und ohne Illusionen in Angriff. Nur die Totalrevision in ihrer Gesamtschau bewahrt uns bei der Fülle der Revisions-Postulate vor einem Flickwerk. Nur sie ermöglicht uns, unserem Grundgesetz die innere Logik, den einheitlichen Guss und die Ueberzeugungskraft zurückzugeben. Nur sie bietet uns die konstruktive Aufgabe, deren wir dringend bedürfen.

Ich bitte daher den Bundesrat, meine Motion entgegenzunehmen, und ich möchte denen, die zur Lösung der grossen Aufgabe berufen sein werden, das Wort mitgeben, das Heinrich Pestalozzi an sein Vaterland gerichtet hat:

«Mögen deine neuen Verfassungen heute von der Demut und Wahrheit deiner Regenten ausgehen und deine Bürger zur Demut und Wahrheit ihrer Väter hinführen, dann wird der Segen deiner neuen Verfassungen Jahrhunderte auf dir ruhen, wie er Jahrhunderte auf deinen alten Verfassungen ruhte.» (Beifall.)

**Bundesrat von Moos:** Mit seiner Motion vom 13. Oktober 1965 greift Herr Ständerat Obrecht die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung auf. Er wünscht, dass der Bundesrat einen Delegierten für Verfassungsrevision oder ein Kollegium hiefür geeigneter Persönlichkeiten mit der Sammlung und Sichtung des Materials für eine Totalrevision der Bundesverfassung betraue. Das Schweizer Volk und seine Organisationen sollen zur aktiven Mitarbeit aufgerufen werden. In Frage komme später die Ausarbeitung erster Entwürfe durch das beauftragte Organ.

Im Nationalrat hat Herr Dürrenmatt eine Motion mit ähnlich lautender Zielsetzung eingereicht.

Der Bundesrat hält es für richtig, diesen Anregungen positiv zu begegnen. Er ist bereit, die Motion des Herrn Ständerat Obrecht mit den genannten Aufträgen entgegenzunehmen.

Die Verfassung und die Deutung ihres Wesens wie des Sinnes und der Aufgaben des Staates haben seit alten Zeiten viele Denker beschäftigt. Sie sind den Wurzeln der Rechts- und Schutzgemeinschaft nachgegangen, die wir seit dem Beginn der Neuzeit als Staat bezeichnen. Beglaubigt und auf ein Ziel hin gerichtet ist der Staat selber durch seinen geschichtlichen Ursprung und den Willen seines Volkes, welches immer die Formen seien, die ihm seine Verfassung gibt. Wesensgrund und Daseinszweck des im Staat vereinigten Volkes bestehen unabhängig von seiner Verfassung. Davon macht die Schweiz keine Ausnahme. Sie existierte als Eidgenossenschaft, gegründet durch den Eid der Vorfahren und behauptet in der Geschichte, lange bevor die erste Bundesverfassung sie zum Bundesstaat umgestaltete. Hingegen hat, seitdem Aristoteles als Gegenstand der Verfassung die Verteilung und die Ordnung der Staatsämter erkannte, seit den ersten Verfassungsurkunden des 18. Jahrhunderts, seit dem Erlass der noch heute geltenden Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, vom 17. September 1787, die Verfassung die Kompetenzordnung und Gewaltzuteilung zur vornehmlichen Aufgabe. Im modernen Staatswesen des 19. Jahrhunderts gesellen sich dazu die Abgrenzung zwischen Staat und Bürger und die Wahrung der Freiheitsrechte, im Bundesstaat die Abgrenzung der zwischen Bund und Gliedstaaten als geteilt geltenden Souveränität.

Alle Erfahrungen zeigen, dass Verfassungen aus einer konkreten geschichtlichen Situation heraus entstehen und aus dieser Situation heraus bestimmte Leitgedanken nach Verwirklichung drängen. Walter Burckhardt hat das im Jahre 1934 für die Schweiz recht pointiert ausgedrückt: «Im Jahre 1848 wollten die Revisionisten den Bundesstaat, im Jahre 1872 und 1874 die Vereinheitlichung des Rechts und der Armee. Aber jetzt weiß man in der Hauptfrage nicht, was man will» (Schweizer Monatshefte 1934/1935, Heft 2, Seite 69).

Trägt eine Verfassungsurkunde in manchem den Stempel einer bestimmten geschichtlichen Situation, so entsteht im Laufe der sich wandelnden Zeit und fortschreitenden Entwicklung eine natürliche Spannung zwischen der auf Dauer und Stabilität angelegten Verfassung und den sich ändernden Verhältnissen. Konkrete Probleme können wohl erkannt und durch Teilrevisionen der Verfassung einzeln geordnet und gelöst werden. Damit einhergehende Strukturwandlungen erstrecken sich aber über längere Zeiträume und lassen sich nicht in greifbare Einzelfragen einfangen. Unsere Zeit ist mehr als frühere vom Wandel geprägt; ihr sinnfälliger Ausdruck ist die Beschleunigung auf zahlreichen Gebieten. Wissenschaft, Forschung, Technik sind daran beteiligt, Wirtschaft und Gesellschaft davon beeinflusst. Der Politik liegt daran, dass auch im Bereich des Staatlichen Schritts gehalten werde. Hier ergibt sich nun, dass wohl bestimmte Einzelfragen ohne allzu grosse Schwierigkeiten beantwortet werden können. Wir erinnern an die innerhalb der letzten zehn Jahre gutgeheissenen Ergänzungen der Bundesverfassung: Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie (1957), Filmwesen (1958), Strassenverkehr (1958), Zivilschutz (1959), Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen (1961), Natur- und Heimatschutz (1962), Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (1963). Die Summe solcher Ergänzungen und neuer Zuständigkeiten des Bundes lässt — nicht im Einzelfall deutlich zutage liegend, aber auf die Länge fühlbar — drei Auswirkungen erkennen: auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, auf die Bereiche freien Tätigkeitsbereichs der Bürger und,

mit den wachsenden technisch-gesetzgeberischen Erschwerissen, auf das Verhältnis Gesetzgeber — Regierung — Verwaltung. Eine derartige Evolution kann nicht ohne weiteres mit Teilrevisionen bewältigt werden.

Dazu kommt der Umstand, dass auch die äusseren Verhältnisse sich ändern können und sich seit 1848 grundlegend geändert haben. Der neutrale Kleinstaat, der im Bundesvertrag der 22 Kantone, vom 7. August 1815, die «Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte» an die erste Stelle der Bundeszwecke setzte und den gleichen Gedanken in die Bundesverfassung von 1848 übernahm, sieht sich heute mit Problemen und Zielen der internationalen Zusammenarbeit konfrontiert, die auch innerstaatliche Strukturfragen und dazu Fragen der politischen Unabhängigkeit und Souveränität aufwerfen können.

Damit parallel läuft sowohl innerstaatlich wie international eine wechselseitige Verknüpfung von Wirtschaft und Politik. Unsere Wohlstandskultur mit ihren Methoden der Bedarfswahrung und Konsumausweitung, als Ausdrucksformen zeitgemässer Lebensentfaltung, führt zu einer gewissen Staatsverdrossenheit (ich verwende den Ausdruck, den Herr Ständerat Obrecht gewählt hat) und zu einem Relativismus der Werte, der sich von ethischen Grundlagen lösen will und daher auch das Bewusstsein sittlicher Gebundenheit gegenüber der Gemeinschaft und dem Staate, der Vergangenheit und der Zukunft zu verlieren Gefahr läuft.

Der vor zwei Monaten in Zürich verstorbene Theologe Emil Brunner hat mitten in der Prüfungszeit und äusseren Bedrohung des letzten Weltkrieges, im April 1941, unter dem Titel «Das politische Erbe» die Erkenntnis niedergeschrieben: «Die Schweiz wird nicht, wie die meisten anderen Staaten, durch gemeinsames Blut und gemeinsame Sprache zusammengehalten, sie war von Anfang an und bleibt für immer eine Willens- und Gessinnungseinheit, eine sittliche, nicht eine natürliche Tatsache. Ihr Ethos ist darum ihr Schicksal. Ist die Schweiz moralisch gesund, so wird sie jede Kraftprobe bestehen; ist sie moralisch faul, so verschwindet sie.»

Auf diesem politischen, geistes- und kulturgeschichtlichen Hintergrund wächst das Verständnis dafür, dass nicht sowohl die Existenz und Selbstbehauptung des Kleinstaates als die Standfestigkeit und das Gleichgewicht seiner in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts konzipierten Institutionen zur Diskussion gestellt werden und der Ruf nach gründlicher Ueberprüfung dieser Institutionen heute lauter als früher erhoben wird.

Seit 1848 sind wiederholt Stimmen laut geworden, die eine Totalrevision der Bundesverfassung befürworteten.

Die aus den Ideen der Regeneration geborene 48er Verfassung setzte neben den souveränen Ständen das Volk als zur Ausübung der politischen Recht vornehmlich zuständige Instanz ein und entsprach dem Bedürfnis nach einer eimheitlicheren, gegenüber äusseren Gefährdungen widerstandsfähigen Staatsordnung. Die Legitimität dieses formellen und materiellen Grundgesetzes leiteten dessen Uebergangsbestimmungen, Artikel 1 und 2, aus dem Entscheid der Kantone und der Feststellung der Tagsatzung über die Ergebnisse der dahierigen Abstimmung ab. Diese Legitimierung war nicht ein normativer, sondern ein politischer Akt. Diese Ueberlegung spielte auch noch in die Revisionsbewegung der 70er Jahre hinein. «Was nötig und zweckmäßig sei, zu gemeinsamem Haushalt an die Bundesregierung abzugeben, das haben die Kantone schon abgegeben», führte Philipp An-

ton von Segesser 1872 in einem Vortrag aus. «... Wir sollen als freie Brüder zu einander stehen in der Eidgenossenschaft, nicht durch den eisernen Ring bürokratischer Verfassungsbestimmungen künstlich und gewaltsam zusammengebunden werden.» Nach dem Scheitern des ersten Entwurfes fand aber am 19. April 1874 ein neuer Verfassungsentwurf eine Mehrheit der Stände und des Volkes und wurde auf den 29. Mai 1874 durch die Bundesversammlung feierlich in Kraft erklärt. Diese Verfassungsneuordnung bedeutete, obwohl unter dem Titel einer Totalrevision entstanden, keine totale in dem Sinne, als der Staat auf neue Grundlagen gestellt oder der Wortlaut der Verfassung neu formuliert worden wäre. Zugrunde lag ihr im wesentlichen das Bestreben, das Wehrwesen stärker zu vereinheitlichen, unter Verzicht auf eine volle Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechts einzelne zivilrechtliche Verhältnisse von Bundes wegen zu ordnen und die Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit neu, zum Teil einschränkend, zu gestalten. Sie führte das fakultative Referendum betreffend Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ein.

Gegen Ende des Ersten Weltkrieges zeichnete sich eine Bewegung auf Totalrevision der Bundesverfassung ab. Schweizerische Parteitage der Konservativen und der Demokratischen Partei erhoben 1917 diesen Ruf. Die Motionen Scherrer-Füllemann und Bertoni im Jahre 1918, Forrer und Usteri im Jahre 1919 nahmen ihn auf, ohne zum Ziele zu führen. Die Aufgaben der Nachkriegszeit und der Wirtschaftskrise spannten die Kräfte an.

Aber schon in den Jahren nach 1930 setzte eine neue Bewegung ein. Verschiedene Postulate lagen ihr zugrunde, darunter jenes auf Stärkung der Staatsautorität insbesondere gegenüber revolutionären Unternehmungen. Vorstellungen von einer neuen Ordnung der Wirtschaft spielten mit. Bewegungen der politischen Jugend setzten sich für eine Neuordnung ein. Ihre Initiative scheiterte in der Abstimmung vom 8. September 1935.

Schon 1937 griff ein Postulat Huber (St. Gallen) die Frage erneut auf. Der Vorschlag des Justiz- und Polizeidepartements, die Vorarbeiten für eine Totalrevision an die Hand zu nehmen, ging in der Folge in den Anforderungen und Belastungen der Zeit des neuen Weltkrieges unter. Auch ein Postulat Oeri, das als vorbereitende Massnahme einen Verfassungsrat in die Bundesverfassung einbauen wollte, wurde 1943 abgelehnt, ein Postulat Dietschi (Solothurn), das eine oder mehrere hervorragende Persönlichkeiten einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung ausarbeiten lassen wollte, gleichzeitig zurückgezogen.

Wie nach dem Ersten Weltkrieg, so erhielt der Gedanke einer Totalrevision der Bundesverfassung auch nach dem Zweiten Weltkrieg Befürworter. Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt beschloss am 6. Mai 1946 eine dahinzielende, durch konkrete Revisionspostulate erläuterte Standesinitiative. Er gab dabei einleitend seiner Ueberzeugung Ausdruck, «dass sich der eigentliche, demokratische Grundbau unseres Bundesstaates bewährt hat und auch in den kommenden Zeiten die beste Voraussetzung unseres Staatslebens bilden wird.» Ständerat und Nationalrat pflichteten in der Folge dem Antrag des Bundesrates zu, der Standesinitiative keine Folge zu geben, weil der Zeitpunkt für eine Totalrevision der Bundesverfassung noch nicht gekommen sei. Der Nationalrat lehnte gleichzeitig auch ein Postulat seiner vorberatenden Kommission ab, das den Bundesrat veranlassen

wollte, Experten den Entwurf für eine total revidierte Bundesverfassung vorbereiten zu lassen (8. Juni 1960. Verhandlungen StR I 1960, NR II 1960).

Das Scheitern aller bisherigen Anregungen zu einer Totalrevision der Bundesverfassung seit 1874 deutet darauf hin, dass die Schaffung einer neuen Verfassung ein politischer Akt ist, der einer tragenden breiten Ueber-einstimmung in bezug auf das Bedürfnis einer Neuordnung und in bezug auf konkrete Leitgedanken für die Revision bedarf. Der Bundesrat verkennt nicht, dass politisch-psychologische Entwicklungen und gewisse Strukturwandlungen eingetreten sind, die für eine Ueberprüfung unserer Institutionen sprechen. Ob damit die Voraussetzungen zur Vornahme einer Totalrevision erfüllt sind, kann für den Augenblick dahingestellt bleiben. Einerseits hat sich der vorhandene Grundbau im wesentlichen bewährt und lässt sich die Schuld an heute signalisierten Schwächen nicht einfach auf Mängel der Institutionen abschieben. Wohl aber kann anderseits — das ist das Positive der unternommenen Vorstösse — eine Bereitstellung, Sichtung und Prüfung der Unterlagen eine Möglichkeit darstellen, um die ernstzunehmenden Bemühungen um eine Reform in eine geordnete Bahn einmünden zu lassen, die Erkenntnis über das Bedürfnis einer Revision verstärken und untermauern und für einen künftigen Zeitpunkt den Entscheid darüber erleichtern, ob dannzumal der Weg der Totalrevision beschritten werden soll.

Ein Blick auf unsere Verfassungsgeschichte zeigt, dass immer wieder durch Partialrevisionen neue Probleme gemeistert, Spannungen gelöst oder gemildert werden konnten. Die Reihe der vorgenommenen Ergänzungen der Bundesverfassung — einige habe ich bereits zitiert — belegt diese Feststellung. Die Verfassung von 1874 führte das Gesetzesreferendum, eine Revision von 1891 die Verfassungsinitiative, eine solche von 1921 ein Staatsvertragsreferendum ein. Die Revision von 1891 verwirklichte das Banknotenmonopol, jene von 1898 brachte die Bahnverstaatlichung und die Grundlagen für die Zivilrechts- und die Strafrechtseinheit, von 1914 die Grundlage für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1919 die Verhältniswahl des Nationalrates, 1925 die Grundlage für die Sozialversicherungswerke, 1947 die Wirtschaftsartikel und 1949, auf Grund einer Initiative, die neue Dringlichkeitsordnung, die ich hier bei allen angekreideten Unzulänglichkeiten zitieren möchte.

Diese nicht vollständige Aufzählung tut dar, dass zahlreiche Fragen, die unser Volk bewegten, im Laufe der Jahrzehnte beantwortet werden konnten. Dies wird auch in der Zukunft möglich sein. Auch eine heute völlig neu formulierte Verfassung bedürfte, wenn nicht morgen, so übermorgen wieder der Ergänzung, weil wieder neue Probleme einer Lösung rufen werden. Es ist das Kennzeichen eines lebenskräftigen Staatswesens, dass es die zwischen Gesetz oder mangelndem Gesetz einerseits und der Lebenswirklichkeit andererseits immer bestehende natürliche Spannung rechtzeitig zu lösen weiß. Die föderative Demokratie wird immer Spannungen kennen, und jeder Generation wird sich die Aufgabe der Bewahrung in solchen Situationen stellen.

Daraus könnte nun allerdings geschlossen werden, die Bundesverfassung werde mit der Zeit in wachsendem Mass zu blossem Flickwerk. Der Einwand ist nicht unbegründet. Unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsästhetik wäre eine Vereinigung, Entlastung und Neugruppierung der Bestimmungen unseres Grundgesetzes

denn auch zu begrüssen. Die heutige Verfassung ist mit Vorschriften untergeordneten Charakters belastet, deren Beseitigung ihr nur zum Vorteil gereichen könnte. Formelle Gründe allein vermöchten aber die Anhandnahme einer Totalrevision nicht zu rechtfertigen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass, ungeachtet der Bestrebungen nach einer Totalrevision der Bundesverfassung, die Lösung der sich heute und in naher Zukunft stellenden Fragen nicht im Hinblick auf eine künftige gesamthafte Neuordnung vertagt werden darf. Für die Ordnung des Bodenrechts, die Beseitigung der Ausnahmearikel, die Verwirklichung des Frauenstimmrechts ist der Weg von Teilrevisionen zu beschreiten.

Auf bestimmte Einzelaufgaben einer Totalrevision einzutreten, hält sich der Bundesrat nicht für veranlasst. Aufgaben einer gesamthaften Sichtung und neuen Bewertung blieben jedoch vornehmlich die Ueberprüfung der staatlichen Institutionen, die Zuständigkeitsordnung, die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Gliedstaaten. Ziel muss die Stärkung des rechtlichen, sozialen und politischen Zustandes im Innern und die Stärkung der Stellung und Mitarbeitbereitschaft unseres Landes nach aussen sein.

Die Verfassung ist zunächst Form, sie normiert Sachverhalte und Zuständigkeiten. Auch wenn man heute von einer unvoreingenommenen Prüfung der Revisionspostulate spricht, wird man daran denken müssen, dass unerschütterliche und undiskutierbare Grundlage der Bestand unseres Staatswesens, seine Behauptung in der Zukunft, die ihm eigenen Bestandesmerkmale sind. Die Schweiz ist ein demokratisches Staatswesen, ein freiheitlicher Rechtsstaat. Ihr Daseinsgrund ist nicht Sprache oder Rasse, sondern gerade im Gegenteil das gewollte Zusammenleben von Menschen verschiedener Sprachen, Kulturen und Bekenntnisse in überschaubaren, eigenständigen Lebenskreisen. Die föderative Staatsstruktur erscheint daher als ihr Wesenselement, aber zugleich als eine der am schwersten zu lösenden Zukunftsaufgaben. Im Hinblick auf Fragen, die künftig von innen oder von aussen an uns herantreten können, bedarf es jederzeit der Uebereinstimmung über dieses geschichtliche Daseinsfundament unseres schweizerischen Bundesstaates. Davon muss jedes Ueberdenken unserer Institutionen im Blick auf ihre künftige Standfestigkeit und Wirkungskraft ausgehen.

Der Schritt, der durch die Motion von Herrn Ständerat Obrecht vorgezeichnet wird, richtet sich auf die Zukunft. Mit Umsicht und Bedacht sollen die Voraussetzungen geprüft werden, die uns später den Entscheid darüber ermöglichen, ob eine Gesamtrevision unserer Bundesverfassung an die Hand zu nehmen sei. Der Bundesrat hält sich damit nicht als auf einen Zeitplan verpflichtet. Er sieht die Verwirklichung des Auftrages eher in der Berufung einer kleinen Gruppe geeigneter Persönlichkeiten als in der Betrauung eines einzelnen Delegierten.

Der in die Zukunft weisende Auftrag und seine Ausführung sind bedeutungsvoll. Sie entheben allerdings für den Augenblick niemanden der Sorge für die Gegenwart und der Alltagspflichten gegenüber dem Staatswesen, zu dessen Mitgestaltung jedermann berufen ist. Sie ändern nichts an der Ueberzeugung, dass Gegenwart und Zukunft unseres Landes auf dem Willen, der Einsicht und der sittlichen Kraft der Eidgenossen beruhen. Cicero sagte es im Rom seiner Tage: «*Moribus antiquis res stat Romana virisque.*»

**Präsident:** Der Bundesrat erklärt, die Motion Obrecht entgegenzunehmen. Wird ein Gegenantrag gestellt? Das ist nicht der Fall. Die Motion ist damit erheblich erklärt.

**Bächtold:** Die aussergewöhnliche Bedeutung der heutigen Verhandlungen rechtfertigt es nach meiner Meinung, diese ins Stenographische Bulletin aufzunehmen. Ich möchte in diesem Sinne Antrag stellen.

### *Abstimmung — Vote*

Für den Antrag Bächtold 26 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

## **Vormittagssitzung vom 16. Juni 1966**

## Séance du 16 juin, matin

## Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

9373. Hochschulen-

Beiträge an die Kantone

## Universités

### **Subventions pour les cantons**

Siehe Seite 143 hiervor — Voir page 143 ci-devant

## Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1966 Décision du Conseil national du 16 juin 1966

### *Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

## **9355. Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus. Bericht des Bundesrates**

Siehe Seite 141 hiervor — Voir page 141 ci-devant

**Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1966**  
**Décision du Conseil national du 16 juin 1966**

### *Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des BeschlusSENTwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

## **9367. Milchwirtschaft. Bundesbeschluss**

## **Economie laitière. Arrêté fédéral**

Siehe Seite 29 hiervor — Voir page 29 ci-devant

**Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1966**  
**Décision du Conseil national du 9 juin 1966**

### *Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat — Au Conseil national*

**9355. Volksbegehren  
Bekämpfung des Alkoholismus.  
Bericht des Bundesrates**

**Initiative populaire relative  
à la lutte contre l'alcoolisme.  
Rapport du Conseil fédéral**

**Heer**, Berichterstatter: Der Artikel 5 steht im ersten Abschnitt des Gesetzes, der Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz bei Erfüllung von Bundesaufgaben enthält. Der Bundesrat stellt nach Artikel 5 Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung auf. Nach Absatz 1 des ursprünglichen bundesrätlichen Entwurfes sind solche Inventare nach Anhören der Kantone zu erstellen. Der Absatz 2 von Artikel 5 sah sinngemäss vor, dass über die Aufnahme oder die Streichung von Objekten der Bundesrat nach Anhören der Kantone entscheide. Unser Rat hat dann sowohl im Absatz 1 als auch im Absatz 2 auf Antrag der Kommission anstelle von «nach Anhören der Kantone» den Ausdruck «in Zusammenarbeit mit den Kantonen» beschlossen. Der Kommissionsantrag erfolgte auf Anregung unseres Kollegen Meier, der gestützt auf einen bestimmten Fall zu seinem Antrage kam. Der Nationalrat ist aber wieder zur Fassung des Bundesrates zurückgekehrt und hat sowohl im