

«Constitutio semper reformanda»: permanente Verfassungsrevision als wahre Zauberformel der Schweiz?

Prof. Dr. iur. *Stefan G. Schmid*, St. Gallen/Zürich*

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	639
II.	Permanente Verfassungsrevision: Voraussetzungen	640
	1. Verfassungsidee und Verfassungsrevision	641
	2. Erschwerungen und Grenzen der Verfassungsrevision	642
	3. «Relativ starre» Bundesverfassung und «dynamisches» Verfassungsverständnis ...	644
III.	Permanente Verfassungsrevision: Wirkungen	651
	1. Integrationsfaktor	652
	2. Selbstbestimmungsnarrativ	656
	3. Synthese- und Stabilitätsverlust?	660
IV.	Schlussfolgerungen	663

I. Einleitung

«Constitutio semper reformanda»: Selbst wer diese Wendung noch nie gehört hat, wird sie vielleicht als vertraut empfinden. Sie lehnt sich an die bekannte, 1947 vom evangelisch-reformierten Theologen *Karl Barth* in dieser «Drei-Worte-Prägnanz» geschaffene Formel «*Ecclesia semper reformanda*» an,¹ weshalb sie zu Zeiten des Reformationsjubiläums in St. Gallen, einer offiziellen «Reformationsstadt Europas»,² als passend erscheint. Doch so nahe beieinander die beiden Formeln sprachlich auch liegen mögen, so weit sind sie doch inhaltlich voneinander entfernt, denn anders als die Glaubensreform ist die Verfassungsreform nicht auf eine absolute Wahrheit ausgerichtet, sondern auf das bloss relativ Richtige beschränkt.

Zu diesem Schluss muss jedenfalls kommen, wer im Verfassungsrecht auch eine historische Dimension in den Blick nimmt und somit die geschichtliche Bedingtheit des Rechts, auch des Verfassungsrechts, stets vor Augen hat. Gleichwohl

* Überarbeitete und erweiterte Fassung der Antrittsvorlesung vom 3. März 2020 im Bibliotheksgebäude der Universität St. Gallen. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Der Verfasser dankt seinem Assistenten MLaw Micha Herzog, Rechtsanwalt, für die Unterstützung bei der Schlussredaktion.

¹ *Theodor Mahlmann*, «*Ecclesia semper reformanda*». Eine historische Aufklärung. Neue Bearbeitung, in: Torbjörn Johansson/Robert Kolb/Johann Anselm Steiger (Hrsg.), *Hermeneutica Sacra. Studien zur Auslegung der Heiligen Schrift im 16. und 17. Jahrhundert*, Berlin/New York 2010, S. 381 ff., 384 f.

² *Reformation findet Stadt*, hrsg. von der Ortsbürgergemeinde St. Gallen, St. Gallen 2017, S. 7.

ist unverkennbar, dass das Verfassungsrecht, insofern sein Geltungsgrund infrage steht³ und es auf Grundwerte, ja auf die «Idee des Richtigen» bezogen ist,⁴ auch ein Hauch von Transzendenz und Absolutheit umweht. Die Verfassung steht als «rechtliche Grundordnung des Staates»⁵ jedenfalls in einem besonderen Spannungsverhältnis von Zeitgebundenheit und Zeitlosigkeit oder – etwas überspitzt gesagt – irgendwo zwischen Zeit und Ewigkeit.⁶

Diese besondere Stellung wirft spezifische Probleme ihrer formellen Änderung auf.⁷ Dabei steht hier das Phänomen der «permanenten Verfassungsrevision» im Zentrum, das in der Schweiz schon vor Jahrzehnten diagnostiziert wurde, als etwa die Tageszeitung «Die Tat» unter dem Titel «Permanente Verfassungsrevision als Abenteuer» feststellte, es werde «an unserer Verfassung herumgehübert, was das Zeug hält».⁸ Tatsächlich sind Teilrevisionen der Bundesverfassung hierzulande Teil der Alltagspolitik.⁹

II. Permanente Verfassungsrevision: Voraussetzungen

Welches sind die Voraussetzungen dieser permanenten Verfassungsrevision? Das Phänomen betrifft nicht nur Fragen des Verfassungsrechts, sondern auch der Verfassungstheorie, der Staatsphilosophie sowie der Politik- und Ideengeschichte, denn: So selbstverständlich, ja vielleicht banal uns heute in der Schweiz die Tatsache vorkommen mag, dass die Verfassung stets und fast unbeschränkt geändert werden kann, so aussergewöhnlich erscheint sie in juristisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive. Die normative, geschriebene Verfassung, mit der die nordamerikanischen Siedler letztlich das protestantische Schriftprinzip auf die politische Ordnung übertrugen,¹⁰ ist der Idee nach gerade das der steten Veränderung entzogene, über das Alltägliche herausgehobene, dauerhafte, unver-

3 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts [1986], in: ders., Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, Berlin 2011, S. 97 ff., 97 ff.

4 Richard Baumlin, Staat, Recht und Geschichte, Zürich 1961, S. 18.

5 Werner Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, Habil. Zürich 1945.

6 Vgl. Gunnar Folke Schuppert, Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht. Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in «schwierigen Zeiten», AöR 120/1995, S. 32 ff., 34 ff.

7 Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet nur die formelle Verfassungsänderung, nicht dagegen die informelle Verfassungsänderung durch Verfassungsinterpretation, insb. durch richterliche Verfassungsfortbildung. Die Dynamik des Schweizer Verfassungsrechts gründet in erster Linie in einer Dynamik der formellen Verfassungsänderung.

8 Die Tat Nr. 205 vom 28. Juli 1956.

9 Vgl. Andreas Kley, Eigenheiten des schweizerischen Verfassungsrechts, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, I.4, Rz. 4 f.

10 Vgl. Ulrich K. Preuss, Revolution, Fortschritt und Verfassung. Zu einem neuen Verfassungsverständnis, Berlin 1990, S. 17.

brüchliche, grundlegende Recht, das als «Ausdruck [...] des Staatswillens [...] über den Generationen» steht.¹¹ Sie ist nicht bloss einfaches Gesetz, sondern Grund-Gesetz. Dabei war die Verfassungsidee in den Anfängen des modernen Konstitutionalismus von Vertrags- und Einstimmigkeitsidealen geprägt.¹² Sie steht damit seit je in einem Spannungsverhältnis zum Entwicklungsgedanken.

1. Verfassungsidee und Verfassungsrevision

Die institutionelle Regelung des Verhältnisses zwischen prinzipiell statischer rechtlicher Verfassung und dynamischer gesellschaftlicher und politischer Entwicklung beschäftigte die Verfassungsschöpfer Ende des 18. Jahrhunderts denn auch stark. Damals war einerseits die Vorstellung verbreitet, die Verfassung sei – idealtypisch – ein auf Vernunft und Gerechtigkeit beruhendes, «more geometrico» aufgebautes, ewiges, unveränderliches Gesetz, andererseits die Forderung präsent, sie bedürfe der Legitimation durch das Volk, wobei eine Generation die künftigen Generationen nicht auf ihre Verfassung verpflichten könne.¹³ Schon Jean-Jacques Rousseau meinte, selbst der Gesellschaftsvertrag könne widerrufen werden: «Je suppose ici ce que je crois avoir démontré, savoir qu'il n'y a dans l'Etat aucune loi fondamentale qui ne se puisse révoquer, non pas même le pacte social [...]»¹⁴ Die namentlich vom britisch-amerikanisch-französischen Revolutionär Thomas Paine vertretene Generationenlehre bedeutete im Verfassungsrecht dann ein eigentliches «anti-genealogische[s] Experiment der Moderne»¹⁵. Der US-amerikanische Gründervater Thomas Jefferson baute darauf seine Verfassungsrevisionstheorie auf: «[...] no society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation. [...] The constitution and the laws [...] extinguished then, in their natural course, with those whose will gave them being. This could preserve that being till it ceased to be itself, and no longer.» So kam er zum Schluss: «Every constitution, then, and every law, naturally expires at the end of 19 years.»¹⁶ Jefferson betrachtete in diesem Zusammenhang jede Gene-

11 Walther Hildesheimer, Über die Revision moderner Staatsverfassungen. Eine Studie über das Prinzip der Starrheit und die Idee eines pouvoir constituant in den heutigen Verfassungen, Tübingen 1918, S. 2.

12 Vgl. Kägi (Anm. 5), S. 72.

13 Vgl. Kägi (Anm. 5), S. 27, 71 ff.

14 Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social ou Principes du droit politique (1762), 3. Buch, 18. Kapitel. Vgl. auch 3. Buch, 13. Kapitel.

15 Peter Sloterdijk, Die schrecklichen Kinder der Neuzeit. Über das anti-genealogische Experiment der Moderne, Berlin 2014, insb. S. 440 ff. (betreffend Thomas Jefferson). Näheres zur Generationenlehre und zur darauf aufgebauten Revisionstheorie bei Andrea Töndury, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit. Eine ideengeschichtliche Spurensuche. Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2017, S. 410 ff.; ferner bei Stefan G. Schmid, Das Referendum in den USA, Habil. Zürich (Druck in Vorbereitung), m.w.H.

16 Thomas Jefferson, Brief an James Madison, 6. September 1789, abgedruckt in: ders., Political Writings, hrsg. von Joyce Appleby und Terence Ball, Cambridge 1999, S. 593 ff., 596 (teilweise leicht abweichender Wortlaut in anderen Texteditionen).

ration sogar als eine eigene Nation: «We may consider each generation as a distinct nation, with a right, by the will of its majority, to bind themselves, but none to bind the succeeding generation, more than the inhabitants of another country.»¹⁷ Sehr ähnliche Überlegungen stellte der französische Aufklärungsphilosoph *Marie Jean Antoine Nicolas Caritat*, Marquis de *Condorcet* zum politischen Selbstbestimmungsrecht der lebenden Generation an.¹⁸ Während die Unveränderbarkeit der Verfassung Ausdruck des Glaubens an einen gleichsam «unfehlbaren» Verfassungsgeber war, rechnete die Gegenposition mit der Unvollkommenheit allen Menschenwerks – ohne deswegen eine Verantwortung der lebenden für die künftigen Generationen abzulehnen;¹⁹ im Gegenteil, diese sollten vielmehr in die Lage versetzt werden, den Erkenntnisfortschritt der Menschheit zu befördern.²⁰ Die ersten Änderungsbestimmungen standen denn auch, namentlich in Frankreich, noch ganz im Dienst einer «Vollendungsidee».²¹ Dabei sollte freilich die «Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers», indem sie als «Déclaration» ausserhalb der «Constitution» stand, schon systematisch jeder Verfügungsgewalt entzogen bleiben.²²

2. Erschwerungen und Grenzen der Verfassungsrevision

Der moderne Verfassungsstaat mit seinem meist in einer besonderen Urkunde kodifizierten Verfassungsrecht hat eine «vermittelnde» Lösung zwischen den Extremen der ewigen Unantastbarkeit, das heisst der gänzlichen Starrheit, und der jederzeitigen Veränderbarkeit im Verfahren der einfachen Gesetzgebung, das heisst der vollkommenen Flexibilität der Verfassung, gewählt: Sie soll politische Gestaltung ermöglichen, gleichzeitig aber elementare Werte und zentrale Errungenschaften gegenüber ephemeren Regungen sichern. Die moderne Verfassung hat denn auch neben einer Gestaltungs- und Steuerungs- in erster Linie eine Machtbegrenzungs- und Freiheitsgewährleistungs- sowie eine Ordnungs- und Organisationsfunktion, indem sie den Staat einrichten, funktionsfähig machen

und damit handlungsfähig sowie stabil halten soll.²³ Deshalb muss sie auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet sein.²⁴

Entsprechend ist eine Verfassungsänderung regelmässig nur in einem gegenüber der einfachen Gesetzgebung erschwerten Verfahren zulässig. Man spricht von «relativ starren» Verfassungen.²⁵ Verfassungsvergleichend betrachtet besonders wichtig unter den verschiedenen, die Verfassungsrevision erschwerenden Einrichtungen sind die Erfordernisse qualifizierter Mehrheiten, also besonderer Zustimmungsquoren, die ausgesprochen retardierend wirken können: Erwähnt sei einzig das Beispiel des jüngsten, 27. Zusatzartikels zur amerikanischen Unionsverfassung über die Entschädigung der Mitglieder des Kongresses («Congressional Compensation Amendment» oder «Congressional Pay Raise Amendment»). Gründervater *James Madison* höchstpersönlich hatte diesen Verfassungszusatz im Jahr 1789 als Teil der «Bill of Rights» vorgeschlagen, doch trat er erst rund 200 Jahre später, 1992, in Kraft, nachdem er von der notwendigen Dreiviertelmehrheit der Gliedstaatsparlamente genehmigt worden war.²⁶ Im aktuell – wieder einmal – diskutierten Fall des Zusatzartikels über die Gleichberechtigung der Geschlechter («Equal Rights Amendment»), den der Kongress 1972 verabschiedet hat und den innert der ursprünglich festgesetzten und später verlängerten Frist 35 Gliedstaaten genehmigt haben, hat das Justizministerium im Januar 2020 entschieden, die Frist für die Ratifizierung durch die erforderlichen 38 Gliedstaaten sei endgültig abgelaufen, weshalb das ganze Prozedere nach fast 50 Jahren wieder von vorne beginnen müsse. Darauf stimmte das Repräsentantenhaus im Februar 2020 für eine Aufhebung der Ratifizierungsfrist; der Senat hat sich mit dem Geschäft noch nicht befasst.²⁷

17 *Thomas Jefferson*, Brief an John Wayles Eppes, 24. Juni 1813, abgedruckt in: ders., *Political Writings* (Anm. 16), S. 598 ff., 599.

18 Vgl. *Franz Bühler*, Verfassungsrevision und Generationenproblem. Studie zur Verfassungstheorie *Thomas Jeffersons*, Freiburg i. Ü. 1949, S. 31 ff. Vgl. auch die Rechteerklärungen des französischen Verfassungsentwurfs vom 15./16. Februar 1793 (Art. 33) und der französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 (Art. 28).

19 Vgl. *Peter Saladin*, Haben unsere Nachkommen Rechte?, in: ders., *Die Kunst der Verfassungs-erneuerung. Schriften zur Verfassungsreform 1968–1996*, Basel/Frankfurt a. M. 1998, S. 275 ff., 276.

20 Vgl. *Preuss* (Anm. 10), S. 20.

21 *Kurt Eichenberger*, Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen [1975], in: ders., *Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften*, hrsg. vom Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 200 ff., 203.

22 Vgl. *Andreas Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020, S. 170.

23 Vgl. statt vieler *Giovanni Biaggini*, in: *Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener* (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich 2015, § 7 Rz. 7. Die Lehre von den Verfassungsfunktionen erhielt übrigens entscheidende Anstösse durch die Diskussionen über die Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung in den 1970er-Jahren (vgl. *Peter Häberle*, Die Funktionenvielfalt der Verfassungstexte im Spiegel des «gemischten» Verfassungsverständnisses [1989], in: ders., *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates. Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer*, Berlin 1992, S. 263 ff., 263, m.w.H.).

24 Vgl. *Kägi* (Anm. 5), S. 51 ff., 77, m.w.H.; ferner *Kurt Eichenberger*, Der Verfassungsbegriff auf Bundes- und Kantonsebene [1996], in: ders., *Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat. Ausgewählte Schriften*, hrsg. von Georg Müller, René Rhinow und Gerhard Schmid, Basel/Genf/München 2002, S. 89 ff., 90. Der nach wie vor äusserst lesenswerte Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Bern 1973), S. 34, nennt als Hauptanforderung an die Form der Verfassung die «dauerhafte Norm».

25 Vgl. statt vieler *Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter*, *Allgemeines Staatsrecht*, 6. Aufl., Zürich u.a. 2020, Rz. 360.

26 Vgl. *John R. Vile*, *Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues, 1789–2015*, Bd. 2, 4. Aufl., Santa Barbara (Cal.)/Denver (Colo.) 2015, S. 489 f.

27 Vgl. *Vile* (Anm. 26), Bd. 1, 4. Aufl., Santa Barbara (Cal.)/Denver (Colo.) 2015, S. 176 ff.; *Peter Winkler*, Ein letzter verzweifelter Versuch. Das amerikanische Justizministerium stellt sich gegen eine Verankerung der Frauenrechte in der Verfassung, *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. Januar 2020, S. 5; House Joint Resolution Nr. 79, vom Repräsentantenhaus beschlossen am 13. Februar 2020, abrufbar unter: <www.congress.gov/bill/116th-congress/house-joint-resolution/79> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2020).

Darüber hinaus gibt es auch – ausdrückliche oder stillschweigende – Grenzen der Verfassungsänderung.²⁸ Was die expliziten Schranken angeht, so zählen dazu Bestimmungen, welche die Abänderung während einer bestimmten Zeit untersagen oder im Sinn von «Ewigkeitsklauseln»²⁹ gewisse grundlegende Verfassungsinhalte für unabänderlich erklären.³⁰ Insoweit liegt dann unter Umständen sogar eine «absolut starre» Verfassung vor.³¹ «Ewigkeitsklauseln» finden sich nur vereinzelt in der Schweizer Verfassungsgeschichte. So erklärte etwa die erste gesamtschweizerische Verfassung im formellen Sinn, die sogenannte erste helvetische Verfassung von 1798 – ausgerechnet! –, die repräsentative Demokratie für unabänderlich,³² wobei in diesem Fall die Ewigkeit bekanntlich nur von kurzer Dauer sein sollte. Im heutigen ausländischen Verfassungsrecht sind Ewigkeitsklauseln als normative Antworten auf historische Erschütterungen im Sinn «verfassungsstaatliche[r] Identitätsgarantien»³³ recht verbreitet. Sie finden sich etwa in der deutschen, französischen und italienischen Verfassung.³⁴ Während es in Deutschland unter anderem um die Garantie der Menschenwürde, das Bekenntnis zu den Menschenrechten und die Strukturprinzipien des Staates geht, darf in Frankreich und Italien die republikanische Staatsform nicht geändert werden. Das deutsche Bundesverfassungsgericht, um nur dieses Beispiel herauszugreifen, verknüpfte die Ewigkeitsklausel ausdrücklich mit der «Verfassungsidentität»³⁵ und macht den «unantastbare[n] Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes»³⁶ gegenüber europäischen Integrationsakten und der Anwendung von Unionsrecht geltend.

3. «Relativ starre» Bundesverfassung und «dynamisches» Verfassungsverständnis

Wenn wir nun die gegenwärtigen Verhältnisse in der Schweiz betrachten, so fällt auf: Obwohl die Bundesverfassung wegen der hohen Änderungshürde der obligatorischen Abstimmung mit dem Erfordernis von Volks- und Ständemehr³⁷ ge-

28 Vgl. dazu statt vieler *Haller/Kölz/Gächter* (Anm. 25), Rz. 368 ff., 381 ff.

29 Vgl. *Peter Häberle*, Verfassungsrechtliche Ewigkeitsklauseln als verfassungsstaatliche Identitätsgarantien [1986], in: ders., Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates (Anm. 23), S. 597 ff.

30 Vgl. statt vieler *Haller/Kölz/Gächter* (Anm. 25), Rz. 368 ff., 375 ff.

31 Vgl. *Haller/Kölz/Gächter* (Anm. 25), Rz. 368.

32 Art. 2 Abs. 2 der ersten helvetischen Verfassung vom 12. April 1798.

33 *Häberle* (Anm. 29).

34 Vgl. Art. 79 Abs. 3 des deutschen Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 (GG); Art. 89 Abs. 5 der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958; Art. 139 der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947; *Biaggini* (Anm. 23), § 7 Rz. 42.

35 Dazu kritisch *Monika Polzin*, Verfassungsidentität. Ein normatives Konzept des Grundgesetzes?, Tübingen 2018; *Karlheinz Rode*, Verfassungsidentität und Ewigkeitsgarantie. Anmerkungen zu einem Mythos der Deutschen Staatsrechtslehre, Frankfurt a.M. u.a. 2012.

36 BVerfGE 123, 267, 353 (sogenanntes «Lissabon-Urteil»). Vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

37 Vgl. Art. 195 BV.

mein hin als «relativ starre» Verfassung qualifiziert³⁸ und im internationalen Vergleich als sehr rigid eingeschätzt wird,³⁹ gilt sie gleichzeitig – wie schon ihre Vorgängerin – als eine der am häufigsten geänderten nationalen Verfassungen der Welt.⁴⁰ Der Befund lässt sich empirisch zwar nur schwer belegen, doch: Rekord oder nicht, die Zahlen sind auf jeden Fall eindrucksvoll. Die Bundesverfassung von 1874 wurde über 140 Mal teilrevidiert, wobei die Änderungen im Lauf der Jahrzehnte stark zunahmen.⁴¹ Auch in der geltenden Bundesverfassung von 1999 sind in den gut 20 Jahren seit ihrem Inkrafttreten bereits wieder rund 90 Artikel geändert oder neu eingefügt worden.⁴² Und viele weitere Revisionen stehen zur Debatte.

Es gibt kaum Erklärungsversuche dafür, weshalb diese in der Theorie «relativ starre» Bundesverfassung in der Praxis ein derart «dynamisches» Grundgesetz ist. In institutioneller Hinsicht ist zweifellos die Tatsache wichtig, dass im parlamentarischen Verfahren der Verfassungsänderung keine qualifizierten Mehrheiten erforderlich sind.⁴³ Meine These lautet aber: Die Änderungsdynamik wird weniger durch das Revisionsverfahren denn durch das Verfassungsverständnis beeinflusst.⁴⁴ Oder anders gesagt: Nicht die «Hardware», sondern die «Software» macht den Unterschied. Und hier bestehen zweifellos Schweizer Besonderheiten – und überdies interessante St. Galler Bezüge.

38 Vgl. statt vieler *Biaggini* (Anm. 23), § 7 Rz. 39.

39 Vgl. *Adrian Vatter*, Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden 2020, S. 423 ff., m.w.H.; ferner *Astrid Lorenz*, Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008, S. 383 (Tabelle A3). Obwohl inzwischen zu einem «popular game among scholars of comparative constitutional law» geworden (*Richard Albert*, Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions, New York 2019, S. 137), ist es fast nicht möglich, international vergleichend den Schwierigkeitsgrad von Verfassungsänderungen zu messen und Rankings der Änderungshürden zu erstellen. Die Ergebnisse der einschlägigen Untersuchungen sind denn auch widersprüchlich (dazu jüngst *Cristina Bucur/Bjørn Erik Rasch*, Institutions for Amending Constitutions, in: Roger D. Congleton/Bernard Grofman/Stefan Voigt (Hrsg.), The Oxford Handbook of Public Choice, Bd. 2, New York 2019, S. 156 ff.).

40 Nach *Lorenz* (Anm. 39), S. 21 f. (Tabelle 1), sind neben der Schweiz Belgien, Finnland und Österreich unter 38 berücksichtigten «etablierten Demokratien» die «Spitzenreiter» mit Blick auf die «Gesamtreichweite ihrer Änderungsaktivitäten». Vgl. auch a.a.O., S. 31, 365. Freilich ist in der Schweiz entgegen *Lorenz* (Anm. 39), S. 73 und 74 Fn. 83, das obligatorische Verfassungsreferendum nicht erst seit dem Jahr 2000, sondern schon seit 1848 verfassungsrechtlich vorgesehen.

41 Nach *Vatter* (Anm. 39), S. 408, m.w.H., verdoppelte sich die Zahl der Änderungen zwischen Ende des Zweiten Weltkriegs und Anfang der 1990er-Jahre im Rhythmus von 20 Jahren.

42 Vgl. die Übersicht unter <www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/changes.html> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2020). Berücksichtigt sind dort nur Änderungen von Artikeln oder Anhängen, die zurzeit in Kraft sind.

43 Vgl. Art. 192 Abs. 2 BV; *Giovanni Biaggini*, Verfahren und Methoden der Verfassungsfortbildung, in: *Giovanni Biaggini* u.a. (Hrsg.), Demokratie – Regierungsreform – Verfassungsfortbildung. Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag, Basel 2009, S. 125 ff., 126 Fn. 4.

44 Vgl. auch *Albert* (Anm. 39), S. 95 ff., insb. S. 110 ff. («Cultures of Amendment»); *Ulrich Häfelin*, Verfassungsgebung, ZSR 93/1974 II, S. 75 ff., 77 ff., 129 ff.; *Uwe Volkmann*, Rechts-Produktion oder: Wie die Theorie der Verfassung ihren Inhalt bestimmt, Der Staat 54/2015, S. 35 ff.

Auch in der Schweiz des 19. Jahrhunderts hatte das naturrechtlich inspirierte, aufklärerisch-revolutionäre Staatsdenken dazu geführt, die Verfassung als ein geschlossenes, an «ewigen Werten» ausgerichtetes System zu verstehen. Die liberal-radikalen Verfassungsväter der Regenerationszeit etwa traten mit einem ziemlich doktrinären, absoluten Wahrheitsanspruch auf, der wenig Raum für einzelne Verfassungsänderungen liess.⁴⁵ Die Verfassungen waren von einem Nimbus umgeben. Dennoch war die Schweiz damals eine einzige Verfassungswerkstatt. Dynamik im Verfassungsrecht bedeutete bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts aber vor allem eine rasche Abfolge von «Totalrevisionen», die bis heute eine Besonderheit des Schweizer Verfassungsrechts geblieben sind⁴⁶ und als immer wieder neue Abschlüsse von Gesellschaftsverträgen verstanden werden können.⁴⁷ Im 19. Jahrhundert sind in der Schweiz Dutzende von Verfassungen geschaffen bzw. totalrevidiert worden; in den meisten Kantonen «vollzog jede Generation von neuem das Wagnis, die überkommene verfassungsrechtliche Ordnung aus den Angeln zu heben».⁴⁸ Der Staatsrechtler *Gustav Vogt* etwa meinte, «[k]ein Land der Welt» habe «so viele [Verfassungswechsel] aufzuweisen», und sprach von «Verfassungsmacherei».⁴⁹

In mehreren Kantonen, so namentlich auch in St. Gallen, waren periodisch sogar zwingend Volksabstimmungen über die Frage durchzuführen, ob eine Totalrevision einzuleiten sei.⁵⁰ Eine entsprechende Bestimmung kennen heute noch 14 Gliedstaaten der USA. Ein letzter Rest dieses Gedankens findet sich überdies in einer Bestimmung der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden: Demnach hat der Kantonsrat in «Generationen»-Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll, und die Frage, falls er sie positiv beantwortet, den Stimmberechtigten vorzulegen.⁵¹ Und tatsäch-

45 Vgl. dazu und zum Folgenden eingehend *Stefan G. Schmid*, Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert, in: René Roca/Andreas Auer (Hrsg.), Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 23 ff., m.w.H., insb. auch auf historische Quellen und Literatur.

46 Vgl. *Biaggini* (Anm. 23), § 7 Rz. 36. Neben Österreich und Spanien unterscheiden auch etwa die Gliedstaaten der USA zwischen Gesamt- und Teiländerung.

47 Vgl. *Dian Schefold*, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Diss. Basel, Basel/Stuttgart 1966, S. 116 ff. Dies vor allem in der Form der sogenannten periodischen Verfassungsrevision. Dazu sogleich.

48 *Max Imboden*, Helvetisches Malaise [1964], in: ders., Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S. 279 ff., 288. Vgl. dort auch *Max Imboden*, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft [1966], S. 309 ff. (zit. Verfassungsrevision), 319.

49 *[Gustav] Vogt*, Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 29 (1873), S. 350 ff., 350.

50 Vgl. insb. *Schefold* (Anm. 47), S. 116 ff. (wobei nach *Martin Röhl*, Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen. Ihre Entwicklung von der Regeneration bis zur Jahrhundertwende, Diss. Zürich, St. Gallen 1995, S. 43, 119 f., Art. 143 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 1. März 1831 eine Rigiditätsklausel darstellte und die periodische Verfassungsüberprüfung erst in einem Revisionsstatut von 1838 vorgesehen war).

51 Vgl. Art. 114 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (SR 131.224.1).

lich haben sich diese in der Volksabstimmung vom 4. März 2018 für die Durchführung einer Totalrevision ausgesprochen.⁵²

Erst das positivistische Verfassungsverständnis, das sich im Zug der demokratischen Bewegung herausbildete und im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in kritischer Auseinandersetzung mit naturrechtlich-liberalem Systemdenken und unter dem Eindruck der Historischen Rechtsschule verfestigte, verschaffte aber dem Gedanken der Teilrevision der Verfassung – und schliesslich auch der Volksinitiative auf Partialrevision – den Durchbruch.⁵³ Es liess das Grundgesetz als ein in der Geschichte stehendes, jederzeit gestaltbares, zeitbedingtes, ja durchaus auch «zeitgeistiges», profanes Dokument erscheinen. Da gleichzeitig ein rechtlich verbindlicher materieller Verfassungsbegriff fehlte, kam es zu einer Annäherung von Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren, wie sie – bis hin zu deren völliger Gleichstellung – für die Landsgemeindedemokratien kennzeichnend ist. Typisch dafür sind Revisionsbestimmungen, welche die Teilrevision der Verfassung weitgehend auf den Weg der Gesetzgebung verweisen. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel liefert die demokratische Verfassung des Kantons Zürich von 1869: Die lapidare Formulierung, wonach die Verfassung «jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung» revidiert werden könne,⁵⁴ bedeutete nämlich, dass das damals noch revolutionäre Recht der Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs möglich war, denn die Kantonsverfassung sah im Abschnitt über die Gesetzgebung eine entsprechende Gesetzesinitiative vor.⁵⁵

Auch wurden die Begriffe der Verfassungsgebung und Verfassungsänderung nicht streng geschieden,⁵⁶ ja sie gelten heute weitgehend als identisch.⁵⁷ Schon in der Regenerationszeit hatte die Entwicklung hin zu einer dualistischen Konzeption eingesetzt, die das «Volk» gleichzeitig als verfassungsgebende und verfas-

52 Vgl. die Übersicht unter <www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2020).

53 Vgl. dazu und zum Folgenden eingehend *Schmid* (Anm. 45), S. 23 ff., 37 ff., m.w.H., insb. auch auf historische Quellen und Literatur. Demgegenüber scheint in Deutschland der staatsrechtliche Positivismus des 19. Jahrhunderts gerade umgekehrt einem «entzeiteten» Verfassungsverständnis gehuldigt zu haben (vgl. *Wolf-Rüdiger Schenke*, Verfassung und Zeit – von der «entzeiteten» zur zeitgeprägten Verfassung, AöR, 103/1978, S. 566 ff., 572 ff.).

54 Art. 65 Abs. 1 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869.

55 Vgl. *Stefan G. Schmid*, 150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich: Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung?», Zürcher Taschenbuch 2020, Zürich 2019, S. 115 ff., 128. Vgl. auch *Dian Schefold*, Verfassungsbindung, Verfassungsinitiative, Gesetzesinitiative, in: Totalrevision der Bundesverfassung Ja oder Nein?, ZSR 87/1968 I (Sonderheft), S. 191 ff., 196 («Spätestens seit 1869 ist das Verfahren der Verfassungsrevision nur noch eine Spielart des Gesetzgebungsverfahrens.»).

56 Vgl. zur Differenzierung zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung etwa *Christian Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Habil. Göttingen 2005, Tübingen 2007, insb. S. 183 ff.

57 Vgl. *René Rhinow/Markus Schefer/Peter Uebersax*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, § 4 Rz. 443.

sungsändernde Gewalt erscheinen liess.⁵⁸ Dabei ist die Lehre vom «pouvoir constituant» im Sinn einer naturrechtlich – mit dem Grundsatz der Volkssouveränität – begründeten «unverfasste[n] und unverfassbare[n] verfassungsgebende[n] Gewalt des Volkes» wegen der spezifischen Figur der Totalrevision praktisch so unbedeutend geworden,⁵⁹ dass sie sich auch als verfassungstheoretische Kategorie fast vollständig verflüchtigt hat.⁶⁰ Gleichzeitig wurde der Gedanke der Volkssouveränität im rechtlich geordneten Verfahren der Total- und Partialrevision so weitgehend verwirklicht, dass sich auch die Verfassungsänderung (durch Volk und Stände) als Anwendungsfall des «pouvoir constituant» deuten lässt⁶¹ – eine Vorstellung, die nicht zuletzt der nach Volksabstimmungen beliebten Rede vom «Souverän», der entschieden habe, zugrunde liegt.⁶²

Ohne hier auf Einzelheiten der Entstehung dieses demokratisch-prozesshaften, dynamischen Verfassungsverständnisses einzugehen, sei hier nur so viel festgehalten: Ein spezifisches Verfassungsverständnis ist immer auch Ergebnis geschichtlicher Erfahrungen.⁶³ Das zeigt gerade die neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Man vergisst gern, dass in der Schweiz, fast wie heute die Verfassungsänderungen, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Volksaufstände und Verfassungsbrüche an der Tagesordnung waren. Das Wort «Putsch», das Ein-

gang in mehrere Sprachen gefunden hat, ist ja sogar schweizerischen Ursprungs.⁶⁴ Die Periode der 1830er- und der 1840er-Jahre gilt in der Schweizer Geschichte denn auch als die «Zeit der Putsche»;⁶⁵ seither «fürchtet die schweizerische Demokratie [nichts] mehr als die Revolution».⁶⁶ So hielt schon die Verfassungs-Revisionskommission von 1848 fest, sie schlage Bestimmungen vor, «welche die Revision sehr erleichtern», unter anderem aufgrund der «Erfahrung [...], dass die meisten Revolutionen ihre Ursache gerade darin fanden, dass Verfassungsänderungen zu viele Hindernisse in den Weg gelegt waren».⁶⁷ Erst durch geschichtliche Erfahrung konnte sich also die Erkenntnis durchsetzen, dass nur eine anpassungsfähige Verfassung eine dauerhafte Verfassung sein kann. Die «innere» Änderungsdynamik dient somit durchaus der «äusseren» Stabilität der Verfassung, mit anderen Worten die Diskontinuität der einzelnen Verfassungsbestimmungen der Kontinuität der gesamten Verfassung, was sich auch verfassungsvergleichend feststellen lässt.⁶⁸ In Frankreich – Paradebeispiel eines Landes mit raschen Verfassungswechseln⁶⁹ – wurde unlängst etwa mit Blick auf die ebenfalls änderungsfreudige Verfassung der Fünften Republik, die mit rund 60 Jahren ein

58 Vgl. René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie [1984], in: ders., Recht im politischen Prozess. Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat, Basel 2017, S. 259 ff., 308.

59 Peter Häberle, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes im Verfassungsstaat – eine vergleichende Textstufenanalyse [1987], in: ders., Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates (Anm. 23), S. 139 ff., 160 ff.; dazu Winterhoff (Anm. 56), S. 277 Fn. 432, S. 280 Fn. 438, S. 330 Fn. 634; zum Ganzen auch a.a.O., S. 309 ff., 330 ff.

60 Zuweilen ist auch von «abgeleiteter Verfassungsgebung» eines «pouvoir constituant dérivé» die Rede (vgl. Haller/Kölz/Gächter [Anm. 25], Rz. 352, insb. mit Blick auf Totalrevisionen der Schweizer Bundesverfassung).

61 Vgl. schon Fritz Fleiner/Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 701 f.; ferner statt vieler den Lehrbuch-Klassiker von Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, die in § 60 über die «Verfassungsgebung» ganz selbstverständlich Total- und Teilrevision der Bundesverfassung abhandeln; ferner den Hinweis auf diese Eigenheit der Schweizer Staatsrechtslehre bei Udo Steiner, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Diss. Erlangen-Nürnberg, Berlin 1966, S. 181 f., m.w.H.; vgl. dort auch S. 67 ff. den Hinweis auf die Trennung von Volkssouveränität und verfassungsgebender Gewalt bei Riccardo Jagmetti, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich, Innsbruck 1920; zum Ganzen auch Stefan Vogel, Verfassungsgebung: Eine Standortbestimmung aus schweizerischer Sicht, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), Rechtsetzung und Verfassungsgebung. Kolloquium zu Ehren von Professor Kurt Eichenberger, Zürich/St. Gallen 2013, S. 11 ff., 24 f.

62 Vgl. Oliver Diggelmann, «Der Souverän hat entschieden.» Zur Archäologie einer politischen Formel, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie. Festschrift zum 65. Geburtstag von Andreas Auer, Bern 2013, S. 15 ff., 20, der auch auf die einheitsstiftende Funktion dieser Formel hinweist.

63 Vgl. Peter Häberle, Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem «zeit-gerechten» Verfassungsverständnis [1974/1978], in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 59 ff., 63; ferner Häfelin (Anm. 44), S. 79.

64 Vgl. etwa Stefan G. Schmid, Als die Regierung «durch die Fenster sprang»: Der Zeitgenosse Otto Werdmüller (1818–1886) über den «Straussenhandel» und den «Züriputsch» von 1839, Zürcher Taschenbuch 2015, Zürich 2014, S. 113 ff., 114 Fn. 1.

65 Sie ist nach Peter von Matt, Zur Demokratie gehört das Gelächter. Gottfried Keller und die gelungene Revolution, in: ders., Die tintenblauen Eidgenossen. Über die literarische und politische Schweiz, München/Wien 2001, S. 175 ff., 176 f., etwa bei Gottfried Keller «ein stehender Ausdruck für jene kämpferischen Jahrzehnte, bei deren Finale er selbst publizistisch noch mitfocht – und darüber zum Dichter wurde».

66 Fritz Fleiner, Wandlungen der demokratischen Ideen [1934], in: ders., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 426 ff., 430 (betreffend das Erfordernis des bloss einfachen Mehrs in der Volksabstimmung). Vgl. dort auch ders., Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie [1933], S. 288 ff., 300; ferner ders., Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. I, Tübingen 1907, S. 392 ff., 393.

67 Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission, Bern 1848, S. 76. In den Regenerationskantonen waren etwa Bestimmungen – sogenannte Rigiditätsklauseln – verbreitet, wonach die Änderbarkeit der Verfassung für eine bestimmte Zeit ganz ausgeschlossen war (vgl. Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 307 f.).

68 Vgl. Eichenberger (Anm. 21), S. 204; Häberle (Anm. 63), S. 91; Peter Häberle, Zeit und Verfassungskultur [1983], in: ders., Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates (Anm. 23), S. 627 ff., 642; Matthias Lukan, Verfassungskontinuität durch Verfassungsänderung – Wie kann eine Verfassung ihre Dauerhaftigkeit sichern?, in: Philipp B. Donath u.a. (Hrsg.), Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit (59. Assistententagung Öffentliches Recht), Baden-Baden/Basel 2019, S. 285 ff.; Johannes Masing, Zwischen Kontinuität und Diskontinuität: Die Verfassungsänderung, Der Staat 44/2005, S. 1 ff., wieder abgedruckt in: Rainer Wahl (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, Berlin 2008, S. 131 ff.

69 Mit der Erfahrung der raschen Verfassungswechsel lässt sich denn auch das geflügelte Wort Otto Mayers erklären, wonach «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht» (Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München/Leipzig 1924, Vorwort).

für französische Verhältnisse fast schon biblisches Alter erreicht hat, treffend festgestellt: «[C]hanger la Constitution a permis de ne pas changer de constitution.»⁷⁰

Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 sahen zwar vor, sie könnten «jederzeit revidiert [sic] werden»⁷¹. Dennoch blieb die politische Praxis noch lange einem ziemlich statischen Verfassungsverständnis verpflichtet. Dies änderte sich nicht zuletzt unter dem Einfluss eines Mannes, dem man an der Universität St. Gallen im wörtlichen Sinn über den Weg laufen kann: Ich meine *Theodor Curti* (1848–1914), der als St. Galler Regierungsrat ein Mitbegründer der heutigen Universität war und dessen Name in «Curtiweg» und «Curtistrasse» in unmittelbarer Nähe weiterlebt. Der Rapperswiler Curti war aber nicht nur ein bedeutender St. Galler Politiker, sondern auch ein einflussreicher Nationalrat und politischer Publizist und als solcher eine herausragende nationale Politpersönlichkeit des 19. Jahrhunderts. Er ist zu den wichtigsten Vorkämpfern des Gedankens der Teilrevision der Verfassung zu zählen, der sich auf Bundesebene erst mit der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision 1891 endgültig durchzusetzen vermochte.⁷² Die Artikel, die während seiner Zeit als Mitredaktor in der demokratischen «Züricher Post» erschienen, können geradezu als Theorie des dynamischen Verfassungsrechts bezeichnet werden. Die damaligen demokratischen Sozialpolitiker sahen den Staat «in einer fortwährenden, nie ruhenden und [...] raschen Bewegung begriffen» und glaubten deshalb nicht, «dass man in einem bestimmten Augenblick dem staatlichen Leben eines Volkes für längere Dauer sein Verhalten durch eine Verfassung vorschreiben [...] könne.»⁷³ So konnte man in der «Züricher Post» etwa lesen, die «Verfassungsrevisions-Arbeit» solle «wie jede andere offizielle Thätigkeit gleichsam in Permanenz erklärt werden»⁷⁴. Die Durchsetzung dieses dynamischen Verfassungsverständnisses und damit des Gedankens der permanenten Verfassungsrevision erfolgte in der Schweiz auf Bundesebene zu einer Zeit, die vom Entwicklungs- und Evolutionsgedanken geradezu trunken war. Er musste auch den Staat und dessen rechtliche Grundordnung erfassen.⁷⁵

Der Entwicklungsgedanke kann sich im Verfassungsrecht aber nicht nur in der Möglichkeit formeller Änderungen, sondern auch in der Befugnis richterlicher Rechtsfortbildung niederschlagen. Die amerikanische Unionsverfassung liefert das klassische Beispiel für ein formell weitgehend statisches Grundgesetz, das materiell aber als «mit der Zeit gehendes elastisches Ordnungssystem»⁷⁶ sehr dy-

namisch auf dem Weg der praktischen Rechtsfortbildung à jour gehalten wird. *Woodrow Wilson* etwa, der Politikwissenschaftler und 28. Präsident der USA, war zur Zeit des «Progressive Movement» massgeblicher Förderer dieses evolutionären Verfassungskonzepts einer «living constitution», indem er die Unionsverfassung als eine «Darwinian Constitution» verstand,⁷⁷ die eine weitgehende Anpassung an die Zeitbedürfnisse erlaubt – ein Ansatz, der gerade heute von konservativer Seite in den USA heftig kritisiert wird.⁷⁸

Interessant ist, dass das Verfassungsrecht der *Gliedstaaten* der USA gerade das umgekehrte Konzept verwirklicht hat und neben der Schweiz die eindrucksvollsten Beispiele eines demokratisch-prozesshaften Verfassungsverständnisses liefert, das zu sehr vielen formellen Verfassungsänderungen führt. Es ist dort im Zug der Konstitutionalisierung von einfachem Gesetzesrecht entstanden, die vor allem dazu diente, Gesetzesmaterien dem Verfassungsreferendum zu unterstellen.⁷⁹ Der europäische Jurist erkennt eine US-amerikanische Gliedstaatsverfassung häufig kaum als solche. Die gliedstaatlichen «Grundgesetze» sind mit rund 35 000 Wörtern im Durchschnitt heute rund zehn Mal länger als die Unionsverfassung und in einigen Fällen zu ganz unförmigem Umfang angeschwollen.⁸⁰ Solche Gesetzbücher verlangen natürlich nach Anpassungen fast im Rhythmus der Tagespolitik.

III. Permanente Verfassungsrevision: Wirkungen

Welches sind nun die Wirkungen der permanenten Verfassungsrevision? Ich habe meine Ausführungen mit der Frage überschrieben, ob die permanente Verfassungsrevision die «wahre Zauberformel der Schweiz» darstelle. Das ist natürlich erklärungsbedürftig.

«Zauberformel» meint im Allgemeinen eine «Patentlösung» und im Besonderen die Zusammensetzung des Bundesrats aus Vertreterinnen und Vertretern der vier wählerstärksten Parteien im Verhältnis 2:2:2:1. Diese Formel der Vielparteienregierung ist Ausdruck der Konkordanzdemokratie und entfaltet zweifellos integrative Wirkung.⁸¹ Der Bundesrat repräsentiert seit den eidgenössischen Wahlen

77 Vgl. *Woodrow Wilson*, *Constitutional Government in the United States*, New York 1908, S. 57 («Living political constitutions must be Darwinian in structure and in practice.»); *ders.*, *The New Freedom. A Call for the Emancipation of the Generous Energies of a People*, New York/Garden City (N.Y.) 1913, S. 47 f. («All that progressives ask or desire is permission – in an era when «development,» «evolution,» is the scientific word – to interpret the Constitution according to the Darwinian principle [...].»).

78 Vgl. zur gegenwärtigen Kritik an *Woodrow Wilson* etwa *Alfred Defago*, *Amerika höhlt seine konservative Tradition aus*, *Neue Zürcher Zeitung* vom 5. Dezember 2019, S. 40.

79 Dazu eingehend *Schmid* (Anm. 15).

80 Vgl. *Robert L. Maddex*, *State Constitutions of the United States*, 2. Aufl., Washington (D.C.) 2006, S. VII; *Council of State Governments* (Hrsg.), *The Book of the States*, Bd. 51 (2019), Lexington (Ky.) 2019, S. 5 ff. (Tabelle 1.3).

81 Vgl. zur «Konkordanz als Integrationsfaktor» *Kley* (Anm. 9), Rz. 9 ff.

70 *Pierre de Montalivet*, *Les révisions constitutionnelles sous la V^e République: paradoxes et ambivalences*, in: *Dominique Chagnollaude de Sabouret/Benoît Montay* (Hrsg.), *Les 60 ans de la Constitution 1958–2018*, Paris 2018, S. 33 ff., 34.

71 Art. 111 BV 1848; Art. 118 BV 1874 in der ursprünglichen Fassung. Vgl. heute Art. 192 Abs. 1 BV.

72 Vgl. dazu und zum Folgenden eingehend *Schmid* (Anm. 45), S. 37 ff., m.w.H., insb. auch auf historische Quellen und Literatur.

73 *Züricher Post* Nr. 97 vom 27. April 1894.

74 *Züricher Post* Nr. 4 vom 5. Januar 1882.

75 Vgl. auch *Eichenberger* (Anm. 21), S. 203.

76 *Karl Loewenstein*, *Konflikte zwischen Regierung und Justiz*, in: *ders.*, *Beiträge zur Staatssoziologie*, Tübingen 1961, S. 397 ff., 410.

vom letzten Herbst noch knapp 70 Prozent der Wählerschaft.⁸² Könnte es sein, dass die permanente Verfassungsrevision für die politische Integration sogar wichtiger ist als die proportionale Regierungszusammensetzung?

1. Integrationsfaktor

Wenn ich den Begriff der «Integration» verwende, so nicht in dem spezifischen Sinn, den er in Deutschland durch *Rudolf Smend* bzw. dessen «harmonistisches [...] Integrationsverständnis»⁸³ und Smends Rezipienten erhalten hat – oder nur insofern, als damit «das Konzept einer rational-aufgeklärten Integrationsaufgabe der Verfassung» angesprochen ist, wie es im Begriff des «Verfassungspatriotismus» zum Ausdruck kommt.⁸⁴ Es soll einfach danach gefragt werden, was einzelne Personen und gesellschaftliche Gruppen «zum Phänomen des Staates in seiner Einheit hinleiten und darin halten» kann,⁸⁵ also wie Zusammenhalt gefördert und erhalten wird. Es geht damit in unserem Zusammenhang um die Aufgabe der Verfassung, «den Staat als politische Einheit zu schaffen und als eine dauernde Aufgabe immer wieder der Verwirklichung zuzuführen».⁸⁶ Damit ist die Erwartung angesprochen, dass der Verfassung auch eine nicht-rechtliche Funktion zukommt, indem sie die rechtlich konstituierte Gesellschaft über alle Meinungs- und Interessengegensätze hinweg «auch tatsächlich eint».⁸⁷ Es geht mir kurz gesagt um Vorgänge der für den Staat existenziellen Einheitsstiftung,⁸⁸ bezogen auf die Schweiz also – um es mit dem Pathos der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 zu sagen – um die «Einheit [...] der schweizerischen Nation».⁸⁹

Der österreichische Schriftsteller *Hans Weigel* schrieb einst in seinem kleinen Erfolgstitel «Lern dieses Volk der Hirten kennen» über die «Demokratie namens Schweizerische Eidgenossenschaft», hier arbeiteten «die Einzelnen nicht einträchtig Hand in Hand»; sie lägen «alle auf der Lauer, bereit, einander anzuspringen: die Parteien, die Konfessionen, die Berufsgruppen, Bauern und Städter, Alemanen, Gallier und Römer, Gemeinden, Kantone, Bund». So sei «[d]er eidgenössische Friede [...] das Produkt permanenter Streitigkeiten».⁹⁰

82 Vgl. die Übersicht unter <www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik.html> (zuletzt besucht am 28. Oktober 2020).

83 *Hans Vorländer*, Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess, in: ders. (Hrsg.), Integration durch Verfassung, Wiesbaden 2002, S. 9 ff., 15.

84 *Otto Depenheuer*, Funktionen der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 537 ff., 560 Rz. 42.

85 *Kurt Eichenberger*, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, ZSR 110/1991 II, S. 143 ff., 208 Fn. 67. Schlussbericht (Anm. 24), S. 26.

86 *Dieter Grimm*, Integration durch Verfassung? Absichten und Aussichten im europäischen Konstitutionalisierungsprozess, in: ders., Die Zukunft der Verfassung II, Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung, Berlin 2012, S. 241 ff., 243.

87 Vgl. *Eichenberger* (Anm. 85), S. 209.

88 Vgl. Präambeln BV 1848 und BV 1874.

89 *Hans Weigel*, Lern dieses Volk der Hirten kennen. Versuch einer freundlichen Annäherung an die Schweizerische Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Zürich 1978, S. 135.

Der grosse Integrationsbedarf ist in der heterogenen und segmentierten Schweiz also ausgewiesen. Während Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht zwar bis zu einem gewissen Grad eine Integrationsfunktion wahrzunehmen vermögen,⁹¹ scheidet hierzulande die klassische Integrationsfigur des (monokratischen) Staatsoberhauptes von vornherein aus.⁹² Und überhaupt: Dem Bundesstaat fehlt ja nicht nur eine rechtlich festgelegte Hauptstadt, sondern weitgehend auch der Sinn für integrative Selbstinszenierung. Es ist denn auch bezeichnend, dass sich die Bundesverfassung über die nationale Symbolik – abgesehen vom Bundesfeiertag – vollständig ausschweigt.⁹³

Der Bundesverfassung als solcher kommt in Bezug auf die Integration aber fraglos eine hervorragende Bedeutung zu. Sie trägt, so der Bundesrat, «[g]erade in unserer pluralistischen Gesellschaft [...] entscheidend dazu bei, ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und an politischer Homogenität zu sichern, ohne die ein freiheitliches Zusammenleben nicht möglich ist».⁹⁴ Die Zusammenführung widerstreitender Interessen zu politischer Einheit bzw. staatlicher Handlungseinheit im Sinn einer Integrations- oder Einheitsstiftungsfunktion – man könnte auch von einer Klammerfunktion sprechen⁹⁵ – gilt jedenfalls als eine (hierzulande besonders⁹⁶) wichtige Verfassungsfunktion.⁹⁷

Ist der «eidgenössische Friede» vielleicht das Ergebnis einer gelungenen Überführung permanenter Streitigkeiten in permanente Verfassungsarbeit, einer Sublimierung politischer Auseinandersetzungen durch rechtliche Mittel? Die Verfassung verkörpert ja diese Scharnierfunktion zwischen Politik und Recht.⁹⁸ In dieser

91 Kritisch dazu *Eichenberger* (Anm. 85), S. 214 Fn. 74.

92 Vgl. *Eichenberger* (Anm. 85), S. 214 Fn. 74.

93 Vgl. *Giovanni Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Einleitung N 15, Art. 110 N 12; *Stefan G. Schmid*, Art. 4a: Bundesfeiertag, in: Sophie Weerts u.a. (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 27 ff., 27.

94 Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., S. 14.

95 Vgl. *Giovanni Biaggini*, Die Öffnung des Verfassungsstaates als Herausforderung für Verfassungsrecht und Verfassungslehre, in: Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 957 ff., 968 («dauerpräsente Klammer der gemeinsamen Verfassung»); ders. (Anm. 93), Einleitung N 15 («dauerpräsente «Klammer»»).

96 *Giovanni Biaggini*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz (§ 10), in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum (IPE), Bd. I: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg 2007, S. 565 ff. Rz. 53.

97 Vgl. insb. *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habil. Bern 1994, Basel/Frankfurt a.M. 1995, S. 156 Rz. 250; ferner *Biaggini* (Anm. 23), § 7 Rz. 9; ders. (Anm. 93), Einleitung N 11; *Rhinow/Schefer/Liebersax*, (Anm. 57), § 1 Rz. 57; *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016 (zit. Staatsrecht), § 3 Rz. 27; kritisch dagegen *Jean-François Aubert*, Notion et fonctions de la Constitution, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 1 Rz. 45; *Eichenberger* (Anm. 24), S. 94 f.

98 Vgl. *Tschannen*, Staatsrecht (Anm. 97), § 4 Rz. 9.

Hinsicht ist sowohl die Verfassungserzeugung als auch der Verfassungsinhalt von Bedeutung.

Was die Verfassungserzeugung angeht, so ist zunächst auf die Bedeutung des öffentlichen Verfassungsdiskurses hinzuweisen. Nicht zufällig setzt gegenwärtig auch etwa die Europäische Union auf das integrative Potenzial von Bürgerdialogen.⁹⁹ Hierzulande bedeutet Verfassungsrevision wegen der direkten Demokratie in der Verfassungsgebung zwangsläufig immer auch öffentliche Verfassungsdiskussion, permanente «partizipative Meinungs- und Beschlussbildung»¹⁰⁰. Der regelmässige Rhythmus der eidgenössischen Volksabstimmungen lässt die Verfassungsdebatte kaum je abbrechen. Einerseits befeuern Bundesversammlung und Bundesrat durch eigene Vorlagen diese Debatte, andererseits setzen Volksinitiativen pausenlos Verfassungsfragen auf die Tagesordnung.¹⁰¹ Dies hat Auswirkungen auf die politischen Bundesbehörden, wird doch ein wesentlicher Teil ihrer alltäglichen Tätigkeit zur Arbeit an der Bundesverfassung. Es hat überdies Auswirkungen auf die gesamte Aktivbürgerschaft: Die Schweiz unterscheidet sich denn auch von anderen Staaten weniger durch die grosse Anzahl als durch die öffentliche Behandlung und direktdemokratische Entscheidung von Verfassungsänderungen. Dabei können die Stimmberechtigten durch direkten Zugriff auf das oberste Recht des Landes mit der Volksinitiative das Gespräch mit Parlament und Regierung erzwingen, weshalb es keinen diskursiven «Schonraum» gibt. Der Staatsrechtler Fritz Fleiner meinte einmal, in der direkten Demokratie seien die regierenden Kreise durch das «allgemeine Bürgertum» ersetzt worden und jeder diene «dem Staate sein Leben lang berufsmässig»¹⁰² – eine Aussage, der offensichtlich die reformatorische Vorstellung eines «allgemeinen Priestertums aller Gläubigen» zugrunde liegt.¹⁰³ Es ist denn auch kein Zufall, dass die republikanische Schweiz bei aller Nüchternheit in staatlichen Dingen zu einer zivilreligiösen Überhöhung der direkten Demokratie neigt. Diese kann aber mit Blick auf den öffentlichen Diskurs auch schlicht als eine Art «Volkshochschule», die permanente Verfassungsrevision als permanentes «studium generale» verstanden werden. Dass die

direkte Demokratie, deren deliberative Qualität in der Politikwissenschaft umstritten ist,¹⁰⁴ an Mängeln litt und leidet, soll hier nicht verschwiegen werden: Ich nenne nur die Tatsachen, dass die Frauen erst seit knapp 50 Jahren und Personen ohne Schweizerbürgerrecht auch heute generell nicht am politischen Prozess teilhaben, die (Stimm-)Beteiligung zuweilen schwach und die Sachkompetenz nicht immer vorhanden ist.

Was den Verfassungsinhalt angeht, so erscheint dieser als Ergebnis eines historischen Aushandlungsprozesses, als Zeugnis einer sich stets wandelnden staatlichen Gemeinschaft, die ihre eigenen Grundlagen ständig überprüft und weiss, dass ihr Wissen nur provisorisch sein kann und einmal getroffene Entscheide auch wieder revidiert werden können, ja vielleicht müssen. Die Bundesverfassung ist denn auch, so der Bundesrat, «nach schweizerischem Verständnis kein in Stein gehauenes Monument, also nicht auf Unantastbarkeit ausgerichtet». Sie sei «schon immer [...] im Zentrum eidgenössischer Politik» gestanden. Manche ihrer Bestimmungen seien «Ausdruck des Ringens um politische Kompromisse, wahre «Kunstwerke» der politischen Konsenswerkstatt [...]».¹⁰⁵ Die Bundesverfassung wird so zu einem eigentlichen Geschichtsbuch, in dem sich die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen niederschlagen.¹⁰⁶ Sie widerspiegelt diese Debatten, in denen wesentliche politische Fragen der Schweiz verhandelt werden, und bildet damit einen zentralen Teil der politischen Geschichte der Schweiz ab;¹⁰⁷ sie ist also grundlegende Voraussetzung und unmittelbarer Ausdruck der Politik zugleich.¹⁰⁸ Auch hierin besteht eine bemerkenswerte Parallele zum Verfassungsrecht der Gliedsta-

99 Vgl. etwa Daniel Steinworth, Suche nach dem europäischen Volk. Kommissionspräsidentin von der Leyen will mit einem Bürgerdialog das Vertrauen in die EU stärken, Neue Zürcher Zeitung vom 18. Januar 2020, S. 3.

100 Georg Kohler, Basiskonsens und Willensnation. Die Kontingenz des Unverfügbaren und das Modell der Schweiz, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Demokratie und Transzendenz. Die Begründung politischer Ordnungen, Bielefeld 2013, S. 121 ff., 134.

101 Es geht also nicht nur – wie vielfach angenommen wird – um das Problem «direktdemokratische Dynamik vs. Beständigkeit der Verfassung» (dazu jüngst Dario Picecchi, Die schweizerische Bundesverfassung in beständigem Wandel – Spannungsfelder zwischen direkter Demokratie und Verfassung, in: Donath u.a. [Anm. 68], S. 307 ff., insb. 310 ff.), sondern auch um die parlamentarische Änderungsfreudigkeit in Verfassungsfragen (vgl. etwa Jean-François Aubert, Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998, Basel/Frankfurt a. M. 1998, S. 116 Rz. 347).

102 Fritz Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat [1916], in: ders., Ausgewählte Schriften und Reden (Anm. 66), S. 138 ff., 148.

103 Vgl. Andreas Kley, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 128.

104 Vgl. etwa für eine positive Beurteilung Hanspeter Kriesi, Der Zustand der schweizerischen Demokratie. Fakten und Probleme aus der Sicht der Politikwissenschaft, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastroratti (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven, Zürich 2016, S. 19 ff., 22 f., m.w.H.; für eine kritische Beurteilung André Bächtiger, Warum die Schweiz mehr Deliberation gut gebrauchen könnte. Ein Plädoyer, a.a.O., S. 29 ff., 34 ff., m.w.H.; zur deliberativen Qualität von Verfassungsreferenden in einer internationalen und verfassungstheoretischen Perspektive insb. Stephen Tierney, Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation, Oxford 2012.

105 Botschaft neue BV (Anm. 94), S. 11.

106 Vgl. zur Verfassung als «Narrativ», als «einer «grossen Erzählung» der eigenen politischen Geschichte» Vorländer (Anm. 83), S. 23.

107 Vgl. Thomas Gächter, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm. 23), § 23 Rz. 66; Kurt Imhof/Daniel Tréfas, Eidgenössischer Verfassungs- und Institutionenpatriotismus, in: Georg Kreis (Hrsg.), Erprobt undentwicklungsfähig. Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009, S. 49 ff., 51; Wolf Linder, Verfassung als politischer Prozess, in: Beat Sitter-Liver (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, Freiburg (Schweiz) 1999, S. 543 ff., 547, 554 f.

108 Vgl. Biaggini (Anm. 93), Vorwort, S. 5 («Gegenstand und Spiegelbild politischer Auseinandersetzungen»), Einleitung N 13 («nicht nur Grundlage und Rahmen für die Politik, sondern selbst in hohem Masse Gegenstand der Politik»); ders. (Anm. 96), S. 594 («Grundlage und Gegenstand der Politik»); ferner Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung. Von der Selbstbestimmung der Menschen in den notwendigen Ordnungen des Zusammenlebens, 2. Aufl., Zürich 2009, S. 62 ff.; Vogel (Anm. 61), S. 41 f.

ten der USA, das, wie einst treffend bemerkt wurde, «the romance, the poetry and even the drama of American politics» in sich schliesst.¹⁰⁹

Die Aktivbürgerschaft eignet sich nun im Zug der Verfassungsänderung das Grundgesetz an, macht es in konkreter Weise zu etwas «Eigenem», das integrativ und identitätsstiftend wirkt.¹¹⁰ Die Verfassung wird damit – so die schöne, auf Teilrevisionen gemünzte Wendung *Gottfried Kellers* – zu «errungene[m] Recht». ¹¹¹ Man kann vor allem in diesem Vorgang die Keime eines Schweizer Verfassungspatriotismus sehen, dessen Ausgangsbedingungen nach 1847/48 ja nicht vielversprechend waren.

2. Selbstbestimmungsnarrativ

Die Rede von der Verfassung als etwas «Eigenem» der Aktivbürgerschaft lässt die Fachleute, vor allem in St. Gallen, wohl an *Peter Häberles* Deutung der Verfassung als eines «öffentlichen Prozesses»¹¹² denken, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger das Grundgesetz durch Interpretation latent zu eigen machen, es fortentwickeln und neu hervorbringen.¹¹³ Mir geht es hier aber nicht um Verfassungsinterpretation durch gelebte Verfassungsnormen, sondern – unter den Vorzeichen der direkten Demokratie in konkreter Weise – um Verfassungsgestaltung bzw. -aneignung durch die Aktivbürgerschaft im formellen Änderungsverfahren.

Trotzdem möchte ich ein Element aufgreifen, das auch bei *Peter Häberle* eine wichtige Rolle spielt. Bei ihm wird nämlich der Bürger als Erzähler und Empfänger von Narrativen der Verfassung ebenfalls zu einem Akteur der «permanenten Verfassungsgebung».¹¹⁴ Wenn nun die Bundesverfassung eine solche sinnstiftende

109 *James Quayle Dealey*, Growth of American State Constitutions from 1776 to the End of the Year 1914, Boston u.a. 1915, auch zit. bei *John Dinan*, State Constitutional Politics. Governing by Amendments in the American States, Chicago (Ill.)/London 2018, S. 1, der einen umfassenden Überblick über das Thema bietet.

110 Vgl. dazu auch die etwas ambivalenten Ausführungen von *Karl Loewenstein*, Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin 1961, S. 50 («Die Schweizer [...] sind durch ein sehr starkes demokratisches Nationalgefühl auf[s]gezeichnet, dem aber keineswegs die Gefühlsbewertung ihrer Verfassung entspricht, denn sie nehmen keinen Anstand, die Verfassungsurkunde abzuändern, wenn es sich als notwendig erweist, wobei allerdings zu betonen ist, dass eine Urkunde ihnen nicht gleichgültig bleiben konnte, wenn sie sich durch das Verfassungsreferendum innerhalb von fünfundachtzig Jahren mehr als hundert Male an der Urne mit ihr beschäftigen mussten.»).

111 [*Gottfried Keller*], Sonntagspost vom 25. Dezember 1864 (Kantonalberichte, Zürich), abgedruckt in: ders., Sämtliche Werke. Historisch-Kritische Ausgabe, Bd. 15: Aufsätze. Text und Apparat, hrsg. von Thomas Binder u.a., Basel/Frankfurt a.M./Zürich. 2012, S. 237 ff., 240.

112 Vgl. *Peter Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozess. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 1. Aufl., Berlin 1978; 2. Aufl., Berlin 1996.

113 Vgl. *Peter Häberle*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und prozessualen Verfassungsinterpretation [1978], in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess (Anm. 112), S. 155 ff.; *Roland Lhotta*, Die kinetische Verfassung: Verfassungstheorie und Verfassungsbegriff bei Peter Häberle und Rudolf Smend, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H.W. Möllers (Hrsg.), Verfassungs-Kultur. Staat, Europa und pluralistische Gesellschaft bei Peter Häberle, Baden-Baden 2016, S. 83 ff., 84, 93.

114 *Lhotta* (Anm. 113), S. 84 f.

Erzählung anbietet, dann diejenige von der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger, das heisst der jederzeitigen Gestaltbarkeit des Rechts durch Politik,¹¹⁵ genauer: durch direkte Demokratie als eine «zentrale Errungenschaft»¹¹⁶ des Politsystems. Man könnte diese sinnstiftende Erzählung am Kreuzungspunkt von Verfassungserzeugung und Verfassungsinhalt auch als essenziellen Teil des helvetischen «Grundkonsenses» bezeichnen, wie er in der Präambel angesprochen¹¹⁷ und in entsprechenden, von einem öffentlichen Bewusstsein getragenen Einrichtungen der Bundesverfassung abgebildet wird.¹¹⁸ Ein solcher Grundkonsens ist nach den Worten des Bundesrats «eine Art «Gesellschaftsvertrag» im modernen Sinn».¹¹⁹ Jedenfalls vermag nur diejenige Verfassung, welche von einem gleichsam archaischen,¹²⁰ in einem öffentlichen Prozess dauernd zu erringenden Konsens getragen wird,¹²¹ ihre normative Kraft und integrative Wirkung tatsächlich zu entfalten.¹²² Man spricht, soweit sich der Grundkonsens auf die Verfassung bezieht, auch von «Verfassungskonsens».¹²³

Die Bundesverfassung wird von einem breiten Grund- oder Verfassungskonsens getragen. Die Behauptung lässt sich statistisch untermauern, so etwa mit dem im Auftrag der Credit Suisse erstellten sogenannten «Sorgenbarometer». Diese jährliche Studie zeigt nicht nur «Sorgen» an, sondern fragt unter anderem auch nach «Elemente[n] der schweizerischen Politik, die stolz machen». 2019 gaben 86 Prozent der Befragten an, «sehr stolz» oder «eher stolz» auf die Bundesverfassung zu sein.¹²⁴ Dabei steht wohl vor allem, wie schon die «Vox-Analyse» zur Abstimmung vom 18. April 1999 über die neue Bundesverfassung gezeigt hatte,¹²⁵ die Bedeutung der Bundesverfassung als Garantin der Volksrechte im Vordergrund. Die direkte Demokratie «verlegt» die Bundesverfassung «gleichsam alltäglich ins

115 Vgl. *Gret Haller*, Staatsverständnis – Verfassungsverständnis – Verständnis der Nation – Narrative in Europa, in: Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Staatsverständnisse – ein interdisziplinärer Gedankenaustausch, Baden-Baden u.a. 2017, S. 37 ff., 39 f., 43 ff.

116 Botschaft neue BV (Anm. 94), S. 436.

117 Vgl. *Bernhard Ehrenzeller*, in: ders. u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich u.a. 2014, Präambel N 8.

118 Eingehend zum Grundkonsens *Jörg Paul Müller*, Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung, München 1993, S. 20 ff.; zum Verhältnis von Verfassung und Grundkonsens *ders.* (Anm. 108), S. 85 f.; zur Unbestimmtheit der Konsens-theorien *Günter Frankenberg*, Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: Vorländer, Integration durch Verfassung (Anm. 83), S. 43 ff., 46 ff.

119 Botschaft neue BV (Anm. 94), S. 11.

120 Nach *Imboden*, Verfassungsrevision (Anm. 48), S. 312, birgt «[j]ede wirklich dauerhafte Verfassung [...] urtümliche, archaische Züge».

121 Vgl. *Bernhard Ehrenzeller*, Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in: Thürer/Aubert/Müller (Anm. 97), § 12 Rz. 19.

122 Vgl. *Biaggini* (Anm. 93), Einleitung N 13; *Eichenberger* (Anm. 85), S. 208; *Christine Kaufmann*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Anm. 23), § 1 Rz. 10, § 2 Rz. 61.

123 *Thomas Würtenberger*, Schwankungen und Wandlungen im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung, Neue Juristische Wochenschrift 1986, S. 2281 ff., 2282; *ders.*, Zeitgeist und Recht, 2. Aufl., Tübingen 1991, S. 96 f.

124 gfs.bern, Credit Suisse Sorgenbarometer 2019 (Schlussbericht), S. 14 (Grafik 11).

125 *Marina Delgrande/Wolf Linder*, Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 18. April 1999, Bern 1999, S. 7.

Volk»¹²⁶ und verankert sie in der Lebenswelt der Einzelnen,¹²⁷ als deren Teil sie eine hohe Wertschätzung genießt.¹²⁸ Das «Sorgenbarometer» widerspiegelt dies, indem die Verfassungseinrichtungen der Initiative und des Referendums sogar den Spitzenwert von 93 Prozent erreichen.¹²⁹ Die direkte Demokratie erzielt auch in anderen Erhebungen regelmässig sehr hohe Zustimmungsqoten.¹³⁰

Die politischen, vor allem die (direkt-)demokratischen Institutionen sind für die politische Integration der Schweiz deshalb zentral.¹³¹ Oder, um mit *Fritz Fleiner* zu sprechen: Die Einrichtungen direkter Demokratie führen «das ganze Schweizervolk [...] unausgesetzt zu gemeinsamer nationaler Arbeit» zusammen.¹³² Eidgenössische Volksabstimmungen, vielleicht eine der wichtigsten gemeinsamen Erfahrungen einer zunehmend pluralisierten Gesellschaft, erfüllen denn auch nicht nur den Zweck, Sachfragen möglichst bürgernah zu entscheiden, sondern dienen ebenso dazu, die sinnstiftende Erzählung von der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger immer wieder zu bekräftigen. Sachabstimmungen stärken jedenfalls die Wahrnehmung der Selbstbestimmung.¹³³ Insofern wird das Land «gleichsam von Abstimmung zu Abstimmung neu konstituiert».¹³⁴ Die Schweizer Verfassungsgemeinschaft ist in hohem Mass eine sogenannte «Erfah-

rungsgemeinschaft», wie sie auf der Grundlage einer «eingetübten und bewährten Verfassungspraxis» entstehen kann.¹³⁵ Die rege Verfassungspraxis legitimiert die Verfassungsentwicklung¹³⁶ und aktualisiert stets aufs Neue das Selbstbestimmungsnarrativ; sie konkretisiert den auf Verständigung angelegten Grundkonsens und damit auch den Willen zum Zusammenleben, und zwar nicht nur der sprachlich-kulturell verschiedenen «Volksstämme»¹³⁷ oder «Völkerschaften»¹³⁸ in einer «Willensnation»¹³⁹, sondern – individualistischer gedacht – aller Bürgerinnen und Bürger, auch derjenigen gleicher sprachlich-kultureller Prägung, in einer «Verfassungsnation»¹⁴⁰. Dass diese durch politische Öffnungsprozesse, die ihre zentralen institutionellen Klammern berühren, besonders herausgefordert wird, versteht sich von selbst.¹⁴¹

Soweit sich die politischen Ordnungsvorstellungen mit der rechtlichen Verfassung identifizieren lassen, integriert sich die politische Gemeinschaft über das Grundgesetz und wird zu einer Rechts- bzw. «Verfassungsgemeinschaft».¹⁴² In vielen Ländern erfolgt die Vergegenwärtigung der Verfassung durch Verfassungsrichter oder Verfassungsfeiern, welche die Geschichtlichkeit der Verfassung gleichsam in «Kontinuitätskonstruktionen» aufheben.¹⁴³ Anders in der Schweiz: Hier spielt die Rechtsprechung für die Aktualisierung der Bundesverfassung im öffentlichen Bewusstsein eine untergeordnete Rolle, und eine Sakralisierung des Grundgesetzes ist für deren Bewusstmachung umso weniger erforderlich, als sie durch die intensive Praxis der Verfassungsänderung im öffentlichen Diskurs andauernd – wenigstens latent – präsent ist. Dadurch ergibt sich eine im internationalen Vergleich auffallende «friendly familiarity»¹⁴⁴ der Bevölkerung, jedenfalls des Stimmvolks, mit der rechtlichen Grundordnung des Staates, die insofern von einem «*esprit public*» getragen wird.¹⁴⁵

126 *Eichenberger* (Anm. 21), S. 208.

127 Die «Vox-Analyse» zur Abstimmung über die neue Bundesverfassung (Anm. 125) ist in diesem Punkt etwas widersprüchlich, indem die Befragten der Vorlage einerseits die erwähnte grosse Bedeutung für die direkte Demokratie, andererseits eine bloss geringe Bedeutung für sich selbst beimessen.

128 Vgl. *Imhof/Tréfás* (Anm. 107), S. 50 f., 57. Entgegen Dolf Sternberger, der den Begriff des Verfassungspatriotismus eingeführt hat, kann allerdings «die jährlich wiederkehrende Bundesfeier» – die ja an den Bundesbrief von 1291 anknüpft – kaum als Zeugnis dafür gelesen werden, dass die Schweiz «geeinigt durch ihre Verfassung» sei (*Dolf Sternberger*, Verfassungspatriotismus [1982], in: ders., Verfassungspatriotismus, Frankfurt a. M. 1990, S. 17 ff., 30). Dagegen kann mit Jürgen Habermas, der den Begriff aufgenommen hat und sich ebenfalls stellenweise auf die Schweiz bezieht, das entscheidende Moment darin gesehen werden, dass die Einzelnen «ihre Teilnahme- und Kommunikationsrechte aktiv ausüben» und «die Verfassungsgrundsätze Wurzeln schlagen können» in der politischen Kultur (*Jürgen Habermas*, Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft, St. Gallen 1991, S. 9, 15 f., 24). Vgl. zum Ganzen *Klaus Armingeon*, Nationalismus und Verfassungspatriotismus. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Peter Blickle/Rupert Moser (Hrsg.), Traditionen der Republik – Wege zur Demokratie, Bern u.a. 1999, S. 219 ff., der sich indes kritisch zur Qualität eines Schweizer Verfassungspatriotismus im Sinn Habermas' äussert.

129 Credit Suisse Sorgenbarometer 2019 (Anm. 124), S. 14 (Grafik 11).

130 Vgl. *Markus Freitag*, Politische Kultur, in: Peter Knoepfel u.a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 71 ff., 78 f.

131 Vgl. *Wolf Linder/Sean Mueller*, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017, S. 24 f., unter Hinweis auf den bekannten Titel von *Karl W. Deutsch*, Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976.

132 *Fritz Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 21 (auch zit. bei *Kley* [Anm. 9], Rz. 18 Fn. 36). Vgl. dort auch S. 315 ff. (in erster Linie betreffend das Gesetzesreferendum).

133 Vgl. *Bruno S. Frey/Alois Stutzer*, Direct Democracy: Designing a Living Constitution, in: Roger D. Congleton/Birgitta Swedenborg (Hrsg.), Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence, Cambridge (Mass.)/London 2006, S. 39 ff., 48.

134 *Daniel Thürer*, Deliberative Demokratie und Abstimmungsdemokratie. Zur Idee der demokratischen Gerechtigkeit im europäisch-staatlichen Spannungsfeld, in: ders., Kosmopolitisches Staatsrecht. Grundidee Gerechtigkeit, Bd. 1, Zürich/St. Gallen 2005, S. 41 ff., 61.

135 *Vorländer* (Anm. 83), S. 21 f.

136 Vgl. Botschaft neue BV (Anm. 94), S. 17.

137 So *Carl Hilty*, Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft, Bern 1875, S. 4. Der Staatsrechtler und Verfassungshistoriker Carl Hilty betonte die Notwendigkeit eines Willens zum Zusammenleben der einzelnen «Völkerschaften» stark (a.a.O., S. 290). Das Konzept der Willensnation geht nach *Guy P. Marchal*, Schweizer Gebrauchsgeschichte. Geschichtsbilder, Mythenbildung und nationale Identität, 2. Aufl., Basel 2007, S. 469, denn auch auf Hilty zurück.

138 Vgl. Art. 1 BV 1848/1874.

139 Vgl. zum Begriff der Willensnation *Kley* (Anm. 9), Rz. 17 ff.; ferner *ders.*, in: Ehrenzeller u.a. (Anm. 117), Geschichtliche Einleitung N 24 ff.

140 Vgl. zum Begriff der Verfassungsnation *Biaggini* (Anm. 96), S. 968 (wobei, wie dargelegt, gerade auch der Verfassungsprozess den Willen zum Zusammenleben aktualisieren kann); *ders.* (Anm. 23), § 8 Rz. 53; *ders.* (Anm. 93), Einleitung N 15; vgl. auch *Imhof/Tréfás* (Anm. 107), S. 49 ff.; *Linder* (Anm. 107), S. 557.

141 Vgl. *Biaggini* (Anm. 95), S. 969; *Hanspeter Kriesi*, Die Schweiz – ein Nationalstaat?, in: Thomas S. Eberle/Kurt Imhof (Hrsg.), Sonderfall Schweiz, Zürich 2007, S. 82 ff., 89.

142 *Vorländer* (Anm. 83), S. 18.

143 *Vorländer* (Anm. 83), S. 21.

144 *Gregory A. Fossedal*, Direct Democracy in Switzerland, New Brunswick (N.J.)/London 2002, S. 50.

145 *Jean-François Aubert*, La Constitution, son contenu, son usage, ZSR 110/1991 II, S. 9 ff., 106.

Der Befund deckt sich mit der Beschreibung der Schweiz als eines ausgesprochen «transzendenzaverse[n]» Integrationsmodell[s];¹⁴⁶ die Konzeption der Willensnation verweist einzig die kollektive Willensbezeugung selbst in den Bereich des Unverfügbaren, Transzendenten.¹⁴⁷ Wenn der französische Gelehrte *Ernest Renan* die Nation einst als «plébiscite de tous les jours» ihrer Angehörigen umschrieben hat,¹⁴⁸ so kann hierzulande, wie einmal treffend bemerkt wurde, angesichts der zahlreichen Volksabstimmungen im wörtlichen Sinn von einem «plébiscite de tous les mois» gesprochen werden.¹⁴⁹ Dabei vermag selbst die Abstimmung über einen besonders kontroversen Gegenstand in der schweizerischen «Diskurs- und Streitdemokratie»¹⁵⁰ unter Umständen integrativ zu wirken, können doch Konflikte durchaus als Treiber der Integration dienen, solange sie sich nicht in einer Konfrontation absoluter Wahrheitsansprüche erschöpfen.¹⁵¹ Sodann kann – wie neben der Schweiz namentlich die Gliedstaaten der USA zeigen – auch die Verfassungsabstimmung über einen nicht verfassungswürdigen Gegenstand Integrationswirkung zeitigen, indem er in einer Weise behandelt wird, die den Verfassungsprozess als Mittel der Konsensbildung selbst bekräftigt.¹⁵² Solche Verfassungsabstimmungen werden gleichsam zu Ritualhandlungen.¹⁵³

3. Synthese- und Stabilitätsverlust?

Es liegt auf der Hand, dass die permanente Verfassungsrevision auch mit Risiken verbunden ist. Die schon von *Fritz Fleiner* – nicht negativ – wahrgenommenen «schritt- und stückweisen Partialrevisionen», die so erfolgen, «wie die Zeit und die politische Notwendigkeit neue politische Begehren und Wünsche entstehen lassen»,¹⁵⁴ können leicht zu einer Verengung des Blicks auf Einzelthemen führen, zu

einer fehlenden Gesamtschau und mangelnden Einbettung in das Ganze. Ständerat *Karl Obrecht* nannte es in der Begründung seiner Motion zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1965 die «fehlende Synthese der Teilrevisionen».¹⁵⁵ Tatsächlich hat die Praxis der permanenten Verfassungsrevision zu einem in Teilrevisionen verhafteten Denken, einer eigentlichen «Verfassungskultur der Teilrevisionen»,¹⁵⁶ geführt. Nationalrat *Peter Dürrenmatt* benutzte in seiner ebenfalls 1965 eingereichten Motion zur Totalrevision der Bundesverfassung für die Partialrevision das drastische Bild «eine[r] vielköpfige[n] Hydra, der für jeden abgeschlagenen Kopf mehrere neue nachwüchsen».¹⁵⁷ Es ist kein Zufall, dass selbst die Entstehung der geltenden Bundesverfassung nicht unter dem Banner der Totalrevision segelte. So bekannte Bundesrat *Arnold Koller*, der «Vater» der neuen, «nachgeführten» Bundesverfassung, 1998 in der Reformdebatte im Nationalrat, man habe «ganz bewusst nicht von einer Totalrevision der Bundesverfassung [...], sondern [...] von der Verfassungsreform als von einem nach vorne offenen, dynamischen Prozess» geredet, weil «eine klassische Totalrevision, wo man gleichsam in einem Aufwisch alle anstehenden staatspolitischen Probleme lösen möchte, politisch keinerlei Chance» habe.¹⁵⁸ Das Konzept, die Verfassungsreform als einen «nach vorne offenen, dynamischen Prozess» zu verstehen, betonte Koller in der Reformdebatte immer wieder.¹⁵⁹ Der Ansatz einer evolutionären Verfassungsverbesserung in kleineren Schritten entspricht dem «konservativen Charakter der Schweizerischen Demokratie»¹⁶⁰ und spiegelte sich auch in den Teilreformpaketen wider, die der neuen Bundesverfassung bald folgen und weiteren «Paketrevisionen» den Weg ebnen sollten, die sich der klassischen Einteilung in Teil- und Totalrevision entziehen.¹⁶¹ Wer sich an evolutionäre Entwicklung gewöhnt hat, ist für den (quasi-)revolutionären «Aufwisch», den «grossen Sprung»,¹⁶² nicht mehr zu haben.

Ein weiteres Risiko der permanenten Verfassungsrevision betrifft die eingangs erwähnte Ordnungsfunktion. Ein verfassungsrechtlicher Rahmen, der sich gesell-

¹⁴⁶ *Kohler* (Anm. 100), S. 121.

¹⁴⁷ Vgl. *Angelo Maiolino*, Die Willensnation Schweiz im Spannungsfeld konkurrierender Transzendenzbezüge, in: Vorländer (Anm. 100), S. 449 ff., 459 f., 469 ff., der darüber hinaus aber einen «helvetofundamentalistischen» Rekurs auf unveränderbare Eigenschaften des «Schweizerischen» ausmacht, der die «Transzendenzarmut» relativiert (a.a.O., S. 460 ff., 470 f.).

¹⁴⁸ *Ernest Renan*, Qu'est-ce qu'une nation? Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882, Paris 1882; dazu etwa *Georg Kohler*, Bürgertugend und Willensnation. Über den Gemeinsinn in der Schweiz, Zürich 2010, S. 64, 100 Anm. 25; *Thomas Maissen*, Schweizer Heldengeschichten – und was dahintersteckt, 5. Aufl., Baden 2015, S. 148.

¹⁴⁹ *René Rhinow*, Wozu noch Staaten? Die Perspektive der Nationalstaaten – Aus westeuropäischer Sicht: Die Perspektive der Schweiz, in: Ehrenzeller u.a. (Anm. 115), S. 47 ff., 48; *ders.*, Vom Nationalstaat zum integrativen Verfassungsstaat. Zur Unentbehrlichkeit staatlicher Strukturen jenseits des Nationalismus, AJP 6/2017, S. 780 ff.

¹⁵⁰ *Kohler* (Anm. 148), S. 94.

¹⁵¹ Dazu eingehend *Frankenberg* (Anm. 118), S. 53 ff.

¹⁵² Vgl. *Daniel J. Elazar*, Constitution-making: The Pre-eminently Political Act, in: Keith G. Banting/Richard Simeon (Hrsg.), The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State, London/Basingstoke 1985, S. 232 ff., 244 f.

¹⁵³ Vgl. *Kley* (Anm. 9), Rz. 38.

¹⁵⁴ *Fritz Fleiner*, Die Partialrevisionen der Schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1906–1913, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. VIII, Tübingen 1914, S. 461 ff., 461.

¹⁵⁵ Motion von Ständerat *Karl Obrecht*, zit. nach *Karl Obrecht/Peter Dürrenmatt/Ludwig von Moos*, Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung. Antworten des Bundesrates, Bern 1967, S. 16 ff.

¹⁵⁶ *Rhinow/Schefer/Uebersax* (Anm. 57), § 4 Rz. 453 ff. Vgl. auch *Ehrenzeller* (Anm. 121), § 12 Rz. 25 ff.

¹⁵⁷ Begründung der Motion von Nationalrat *Peter Dürrenmatt*, zit. nach *Obrecht/Dürrenmatt/von Moos* (Anm. 155), S. 46.

¹⁵⁸ AB 1998 SD N 44. Vgl. zum Konzept der «nachgeführten» Bundesverfassung und zum prägenden Einfluss *Kurt Eichenbergers Vogel* (Anm. 61), S. 33 ff., m.w.H.

¹⁵⁹ Vgl. etwa AB 1998 SD N 37; AB 1998 SD S 18 f., 104; ferner *Arnold Koller*, Zur Entstehung der neuen Bundesverfassung, in: *Peter Gauch/Daniel Thüer* (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung. Analysen, Erfahrungen, Ausblick, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 1 ff., 3 f.; *ders.*, Das Konzept der Verfassungsreform und seine Umsetzung, in: *Kreis* (Anm. 107), S. 13 ff., 16.; *ders.*, Ein neues Reformkonzept für die Totalrevision der Bundesverfassung (1993–1999), LeGes 24/2013, S. 365 ff., 367.

¹⁶⁰ *Fleiner* (Anm. 154), S. 461.

¹⁶¹ Vgl. *Biaggini* (Anm. 43), S. 131 f.; zum Typus der «Partialrevisionskette» schon *Kurt Eichenberger*, Richtpunkte einer Verfassungsrevision [1968], in: *ders.*, Der Staat der Gegenwart (Anm. 21), S. 181 ff., 186.

¹⁶² *Eichenberger* (Anm. 21), S. 204, 211.

schaftlichem Wandel geschmeidig anpasst, vermag zwar unmittelbar die oft diffusen Strömungen des «Zeitgeists» zu klären,¹⁶³ droht aber längerfristig seine normative und stabilisierende Wirkung einzubüssen.¹⁶⁴ Ein Grundgesetz muss «auch ein Stück *zeitgeistlose Kontinuität*» verkörpern¹⁶⁵ und insofern «unzeitgemäss» sein¹⁶⁶. Hierzulande finden politische Tagesfragen jedoch in verfassungsvergleichend ungewöhnlich starkem Mass Eingang in die rechtliche Grundordnung. Nach wie vor gilt die schon zu Beginn der Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung gemachte Feststellung, wonach eine neu auftauchende Frage für eine gewisse Zeit das gesamte politische Interesse beansprucht, «als ginge es um den Bestand des Landes», um aus dem politischen Interessenkreis auszuschneiden, sobald sie gelöst ist.¹⁶⁷ Solche zeitgebundenen, zuweilen mit Modewörtern durchsetzten Verfassungsbestimmungen stehen schnell einmal isoliert und verloren im Grundgesetz wie Denkmäler, die ihre Bedeutung im Lauf der Zeit einbüssen, um schliesslich als unverstandene Repräsentanten der Vergangenheit ihrer Funktion gänzlich verlustig zu gehen. In ihrer Vielzahl können sie die Ordnungsfunktion der Verfassung schwächen.

Diesem Verlust muss aber der Gewinn an Stabilität gegenübergestellt werden, den die Möglichkeit der permanenten Verfassungsrevision bietet, indem sie auch revolutionäres Potenzial in rechtliche Bahnen zu leiten vermag. Die Schwächung der Ordnungsfunktion relativiert sich auch mit Blick darauf, dass die zentralen nationalen Verfassungseinrichtungen, namentlich Bundesversammlung und Bundesrat, eine aussergewöhnliche institutionelle Kontinuität aufweisen. Die Behördenorganisation des Bundesstaates besteht ja seit 1848, abgesehen vom Bundesgericht, in fast unveränderter Form, was geradezu auf eine «faktische Ewigkeitsgarantie»¹⁶⁸ schliessen lässt. Im Fall des Bundesrats wirkt überdies die Usanz der Wiederwahl personell stabilisierend. Nicht zufällig werden im kürzlich neu aufgelegten «Bundesratslexikon» die Regierungsmitglieder angesichts dieser Kontinuität als «republikanische Royals» bezeichnet.¹⁶⁹ Tatsächlich findet gerade Grossbritannien als Prototyp eines Staates mit flexibler, nicht kodifizierter Verfassung seinen Halt in einer jahrhundertealten monarchischen Kontinuität.

IV. Schlussfolgerungen

Ist nun die permanente Verfassungsrevision die «wahre Zauberformel der Schweiz»? Tatsächlich könnte das demokratisch-prozesshafte, dynamische Verfassungsverständnis geradezu als Element einer Schweizer «Verfassungsidentität» gedeutet werden. Während etwa die deutsche Verfassungsidentität, wie erwähnt, dadurch geschützt werden soll, dass bestimmte zentrale Verfassungsgrundsätze ausdrücklich für unverfügbar erklärt werden, erscheint hierzulande genau umgekehrt die jederzeitige Änderbarkeit fast aller Verfassungsinhalte im formellen Änderungsverfahren als identitätsstiftender Kern der Verfassungsordnung. Dieses Verfassungsverständnis beruht auf der im 19. Jahrhundert gewonnenen Einsicht, dass die Spannung zwischen dem sogenannten «Volkswillen» als empirischer und der Verfassung als normativer Grösse nicht zu stark werden darf und sich gewandelte Wertvorstellungen rasch im obersten Recht des Landes abbilden sollten. So erstaunt es denn auch nicht, dass die antipositivistische Lehre von den ungeschriebenen materiellen Schranken der Verfassungsrevision in der Praxis von geringer Bedeutung ist und die Grenzen des Politischen weit gezogen sind.

Eine Zauberformel im Sinn einer allgemeinen Patentlösung ist die permanente Verfassungsrevision freilich nicht, doch kommt ihr, wie gezeigt, erhebliches integratives Potenzial zu, indem sie die Erzählung von der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger immer wieder zu bekräftigen vermag. Vor diesem Hintergrund ist erklärbar, weshalb die Bundesverfassung, welche die direkte Demokratie verbürgt, einen vergleichsweise hohen Stellenwert in der Gesellschaft einnimmt, obwohl vonseiten des Staates kaum Anstrengungen unternommen werden, das Verfassungsbewusstsein zu fördern. Die permanente Verfassungsrevision und die mit ihr latent verbundene Gefahr des Abgleitens in einen demokratischen Dezinismus stellen aber eine ständige Herausforderung für die normative Funktion der Verfassung dar. So bleibt es eine der wichtigsten Aufgaben der Staatsrechtslehre, das Bewusstsein für Sinn und Bedeutung der Verfassung als einer kulturellen Errungenschaft nicht nur zu wecken, sondern stets wachzuhalten.

163 Vgl. dazu *Stephan Kirste*, *Kairós – Zeitgeist – Verfassung*, in: Dirk Heckmann/Ralf P. Schenke/Gernot Sydow (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag*, Berlin 2013, S. 103 ff., 108.

164 Vgl. Botschaft neue BV (Anm. 94), S. 17; *Eichenberger* (Anm. 85), S. 180 ff.; *Häfelin* (Anm. 44), S. 112; *Kägi* (Anm. 5), S. 109 ff.

165 *Andreas Vosskuhle*, *Verfassungsstil und Verfassungsfunktion: Ein Beitrag zum Verfassungshandwerk*, Archiv des öffentlichen Rechts 119/1994, S. 35 ff., 52.

166 *Eichenberger* (Anm. 85), S. 254.

167 Begründung der Motion von Ständerat *Karl Obrecht* (Anm. 155), S. 16.

168 *Kley* (Anm. 9), Rz. 37. Vgl. auch *Andreas Kley*, *Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Anm. 9), I.3, Rz. 64.

169 *Urs Altermatt*, *Der schweizerische Bundesrat auf dem langen Weg zur Konkordanzdemokratie*, in: ders. (Hrsg.), *Das Bundesratslexikon*, Zürich 2019, S. 17 ff., 26.