

Martin Lendi

**Der Grundkonsens  
als Phänomen  
staatlicher  
Gemeinschaft**

**v/d/f**

Weitere aktuelle vdf-Publikationen  
finden Sie in unserem **Webshop:**

**vdf.ch**

- › Bauwesen
- › Naturwissenschaften,  
Umwelt und Technik
- › Informatik, Wirtschafts-  
informatik und Mathematik
- › Wirtschaft
- › Geistes- und Sozialwissen-  
schaften, Interdisziplinäres,  
Militärwissenschaft,  
Politik, Recht

Gerne informieren wir Sie regelmässig per  
E-Mail über unsere Neuerscheinungen.

**Newsletter abonnieren**

[Anmeldung auf vdf.ch](#)



Martin Lendi

**Der Grundkonsens  
als Phänomen  
staatlicher  
Gemeinschaft**

**v/d/f**

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7281-4101-9 (Printversion)

ISBN 978-3-7281-4102-6 (E-Book)

DOI-Nr. 10.3218/4102-6

[www.vdf.ethz.ch](http://www.vdf.ethz.ch)

[verlag@vdf.ethz.ch](mailto:verlag@vdf.ethz.ch)

© 2022, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt besonders für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

FRIEDRICH SCHILLER, Wilhelm Tell (Aufzug II, Szene 2)

als Beispiele für

- a) einen Gesellschaftsvertrag und
- b) einen politischen Grundkonsens (Rütlichschwur)

**«Wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern,  
in keiner Not uns trennen und Gefahr.»**

**«Wir wollen frei sein wie die Väter waren,  
eher den Tod als in der Knechtschaft leben.  
Wir wollen trauen auf den höchsten Gott  
Und uns nicht fürchten vor der Menschen Macht.»**

*Art. 16 BV Meinungs- und Informationsfreiheit<sup>1</sup>*

**«Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.**

**Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern.**

**Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.»**

*Art. 33 BV Petitionsrecht*

**«Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten: es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.**

**Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.»**

---

1 Die Meinungs- und Informationsfreiheit steht hier für die Grundrechte mit Einschluss der politischen Rechte. Die Abkürzung BV steht für Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000, Nachfolgerin der Verfassungen von 1848 und 1874. Vgl. dazu auch Art. 19 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 der UNO.

---

*Art. 34 BV*      *Politische Rechte*

**«Die politischen Rechte sind gewährleistet.**

**Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.»**

*Art. 39 BV*      *Ausübung der politischen Rechte*

**Abs. 1 «Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.»**

*Art. 192 BV*      *Grundsatz*

**Abs. 1 «Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.»**

## Vorwort

Ob ein Staat eines Grundkonsenses bedürfe, wird in dieser allgemeinen Form kaum gestellt. Und ob hinter der Demokratie und hinter dem Rechtsstaat gar ein Grundkonsens – aus Gründen der Legitimation oder aus tiefer begründeten echten politischen Anstrengungen – stehen müsse, wird bisweilen aufgeworfen, wenn auch selten genug treffend beantwortet. Vor allem ist unklar, welche rechtliche Bedeutung dem Grundkonsens zugemessen werden soll. Ob er überhaupt als rechtliches Instrument verstanden werden kann, bleibt weitgehend unbeantwortet. Die vielen offenen Fragen lassen auch von dieser Studie kaum Klärungen erwarten. Es bleibt bei einer hoffentlich erwägenswerten Antwort. Dennoch muss das «Phänomen Grundkonsens» angesprochen und diskutiert werden, mindestens im Kontext der Politik.

Nicht die Frage beschäftigt mich, in welchen gesellschaftsrelevanten Bereichen ein Grundkonsens als erforderlich erachtet werden kann. Es geht hier einzig um die politischen und rechtserheblichen Dimensionen. Anstoss ist die Tatsache, dass sich die Staats- und Rechtslehre mit sinnverwandten Phänomenen befasst und zu mindestens zwei Fragen äussert:

- a) Geht dem Rechtserlass so etwas wie ein Grundkonsens voraus, der auf der Basis von Demokratie, Rechtsstaat und nationalem Zusammenhalt zum Rechtserlass ermächtigt?
- b) Bedarf das anhaltende Bestehen einer staatlichen Gemeinschaft eines Grundkonsenses, der die verbleibenden rechtspolitischen Spannungsverhältnisse ausgleichen hilft?

Ob der Grundkonsens als Basiskonsens oder als übergreifender Konsens angesprochen wird, ist nicht entscheidend. Massgebend ist, dass es neben dem demokratischen Streben nach Konsens jenen Konsens gibt, der den verbleibenden Dissens als weiterführende Chance für Konsensgewinne deutet. Der Konsens muss also friedlich mit dem Dissens umgehen, wie auch der Dissens den Mehrheitskonsens hinzunehmen hat – im Rahmen der Verfassung einer offenen Gesellschaft mit faktisch

unterschiedlichen politisch-sachlichen Vorstellungen. Die Kohärenz der staatlichen Gemeinschaft auf der Basis von Übereinstimmungen darf jedenfalls nicht beschädigt werden.

Die heikelsten Sonderfragen rund um den Grundkonsens sind deren zwei, nämlich jene nach der Rechtsqualität des Grundkonsenses und jene, ob sich die rechtsanwendenden Organe, insbesondere die Rechtsprechung, von sich aus auf den Grundkonsens berufen dürfen, auch wenn dieser in der Verfassungsurkunde nicht erwähnt wird. Beide verdienen Aufmerksamkeit. Die Politikwissenschaft dürfte in ihren Stellungnahmen offener sein, die Rechtswissenschaft könnte sich zurückhaltender äussern, eröffnet aber mindestens dem Verfassungsgeber den Zugriff auf den Grundkonsens.

Ich bedanke mich bei den Erstlesern meiner werdenden Studie für ihre kritischen Bemerkungen. Es ist eine bleibende Freude, dass der wissenschaftliche Meinungs-austausch lebt.

Martin Lendi

Küsnacht, Ende November 2021

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
I. Der politische Grundkonsens in seiner Zutrittsrelevanz .....	9
II. Verwandte Begriffe .....	14
III. Vorweggenommene These .....	21
IV. Die Verfassung als rechtsverbindliche Grundlage .....	27
V. Die Legitimität ersetzt die Rechtmässigkeit nicht, stärkt sie aber .....	36
VI. Lässt sich ein «vorausgesetzter» Grundkonsens aus der geltenden Verfassung rechtsverbindlich herleiten? .....	41
VII. Der Grundkonsens als «extrakonstitutionelles politisches Phänomen» – zugunsten der Verfassung, der Rechts- ordnung und der staatlichen Gemeinschaft .....	50
VIII. Gedankenskizze zum politischen Grundkonsens – eine Annäherung .....	58
1. Das Grundkonsens-Element der Demokratie .....	58
2. Das Grundkonsens-Element des Rechtsstaates .....	62
3. Das Grundkonsens-Element der Kohäsion .....	64
IX. Die Realität von Konsens, Dissens und Grundkonsens .....	69
X. Das ethisch-politische Ringen um den Grundkonsens .....	72
XI. Der Grundkonsens in Staaten mit Vorbehalten zu Demokratie und Rechtsstaat sowie bei konservativen Grundeinstellungen .....	79
1. Staaten mit Vorbehalten .....	80
2. Staaten mit konservativen Grundhaltungen .....	84
XII. Der Grundkonsens bedingt Meinungsfreiheit .....	88
XIII. Erkenntnisgewinn .....	92
Zum Autor .....	97

