

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Vernehmlassung und «Volksdiskussion» zur Reform der  
Bundesverfassung**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Benteli, Marianne  
Hirter, Hans  
Strohmann, Dirk

## Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Hirter, Hans; Strohmann, Dirk 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Vernehmlassung und «Volksdiskussion» zur Reform der Bundesverfassung, 1994 – 1996*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 19.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Institutionen und Volksrechte	3
Volksrechte	3
Föderativer Aufbau	4
Jurafrage	4
<b>Sozialpolitik</b>	4
Soziale Gruppen	4
Kinder- und Jugendpolitik	4
<b>Bildung, Kultur und Medien</b>	4
Kultur, Sprache, Kirchen	4
Kirchen und religionspolitische Fragen	4

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>EKJ</b>	Eidgenössische Kommission für Jugendfragen

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>CFJ</b>	Commission fédérale pour la jeunesse

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Politische Grundfragen

#### Politische Grundfragen

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 24.02.1996  
MARIANNE BENTELI

In ihrer Vernehmlassung zur Totalrevision der Bundesverfassung sprach sich die **Eidg. Frauenkommission** deutlich für die Einführung von **Quotenregelungen** als Übergangslösung aus. Es genüge nicht, die Gleichstellung rein formal festzuschreiben, dabei aber keine Massnahmen vorzusehen, welche die immer noch real existierende Benachteiligung der Frauen abbauten.<sup>1</sup>

### Verfassungsfragen

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 28.06.1994  
DIRK STROHMANN

Nach dem Willen des Bundesrats soll die Totalrevision der Bundesverfassung bis zum Jubiläumsjahr 1998 abgeschlossen sein. Anlässlich einer Medienkonferenz legte die Landesregierung Ende Juni ihre Vorstellungen über den **Zeitplan und die Grundsätze der Revision** vor. Danach soll bis 1995 ein Entwurf erarbeitet werden, welcher im Jahr darauf dem Parlament zugeleitet und, bei positiver Aufnahme, 1998 verabschiedet werden könnte. Thematisch sind drei Schwerpunkte vorgesehen: Neben der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts auch Reformen in den Bereichen der Volksrechte und des Justizwesens. Wie Bundesrat Koller ausführte, müssten diese Reformen insbesondere auf die Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Landesregierung, Parlament und Volk sowie auf eine verlässliche Einbettung der Schweiz in das internationale Beziehungsnetz hin ausgerichtet sein.

Der Bundesrat sieht die revidierte Verfassung freilich nicht als geschlossenes System. In die erwähnten Reformblöcke sollten, wie in einem **offenen Baukasten**, auch später weitere Elemente eingebaut werden können. Ausserdem werden parallel zu der Arbeit in den drei Reformbereichen, mit denen jeweils eine eigene Kommission befasst ist, Neuerungen bei der Regierungs- und der Parlamentsreform sowie dem Verhältnis zwischen Bund und Kantonen erarbeitet. All diese Reformbestrebungen, welche bislang unterschiedlich weit gediehen sind, sollen unter der Oberleitung Bundesrat Kollers koordiniert und letztlich in der revidierten Bundesverfassung zusammengeführt werden. Zur Offenheit der neuen Verfassung soll schliesslich auch eine nach Appenzeller Vorbild als **«Volksdiskussion»** beschriebene, breit angelegte öffentliche Vernehmlassung beitragen.<sup>2</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.10.1994  
DIRK STROHMANN

In der **behördlichen Vernehmlassung** stiess das Projekt auf grundsätzliche Zustimmung. Allerdings forderten die Kantone, entgegen dem Bestreben Bundesrat Kollers, sich zunächst auf die Revision der Volksrechte und der Justiz zu konzentrieren, die Frage des Föderalismus mit in die derzeitige Revision aufzunehmen. Noch einen Schritt weiter ging die Kommission des Nationalrats, welche in die laufende Verfassungsänderung auch die Parlamentsrevision eingebaut sehen möchte.<sup>3</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 26.06.1995  
DIRK STROHMANN

Im Frühjahr sprachen sich die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte einstimmig gegen die Einsetzung eines Verfassungsrats zur **Totalrevision der Bundesverfassung** aus. Damit obliegt diese Aufgabe dem Parlament selber. Am 26. Juni gab der Bundesrat seinen Entwurf für eine Revision der Bundesverfassung in die – nach dem Vorbild der in mehreren Kantonen bestehenden Volksdiskussion – öffentliche Vernehmlassung. Er bringt, neben der Fortschreibung des bestehenden Verfassungsrechts, Neuerungen bei den Volksrechten und der Justiz.<sup>4</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 27.06.1995  
DIRK STROHMANN

Bei der **Nachführung des bestehenden Rechts** werden die bisher über die ganze Verfassung verstreuten oder ungeschriebenen Grundrechte und Sozialziele in einem Titel zusammengefasst und die **Zuständigkeit von Bund und Kantonen bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben** festgelegt. Vier Neuerungen werden in der Form von Varianten vorgelegt: Die Möglichkeit, im Sinne der Pressefreiheit ein Redaktionsgeheimnis einzuführen, die Vereinfachung des Verfahrens bei Gebietsveränderungen unter den Kantonen, die Stärkung der Stellung der Kantone in der Aussenpolitik und die Einführung des sog. Öffentlichkeitsprinzips, das der Bevölkerung grösseren Einblick in die Verwaltung gewährt. Im Bereich der Volksrechte ist vor allem vorgesehen, die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und Referenden zu verdoppeln und das fakultative Finanz- und Verwaltungsreferendum einzuführen. Der Grundsatz des Primats des zwingenden Völkerrechts wird ausdrücklich in der Verfassung verankert. Bei der Justiz wird die Möglichkeit, den Zugang zum Bundesgericht gesetzlich zu beschränken, explizit erwähnt und dem Bund die Kompetenz zu einer Vereinheitlichung der Strafverfahren erteilt. Auf die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit wird verzichtet, hingegen soll das Bundesgericht im konkreten Anwendungsfall die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und -beschlüssen überprüfen können.<sup>5</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 30.12.1995  
DIRK STROHMANN

Der Verfassungsentwurf löste bei der Bevölkerung ein unerwartet grosses und positives Echo aus. Bis Ende Dezember wurden über 130'000 Verfassungsentwürfe verschickt, rund 1'100 Einzelpersonen äusserten sich schriftlich zu der Revision. Unter den politischen Gruppierungen regte sich nicht unerwartet bei der Linken und den kleinen Parteien **Widerstand gegen die geplante Erschwerung der Volksrechte**. Kritik kam auch von Seiten der Konferenz der Kantonsregierungen, die den **Föderalismus als Grundprinzip** in allen Bereichen der Verfassungsrevision berücksichtigt wissen wollten.<sup>6</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 01.03.1996  
DIRK STROHMANN

Die **Volksdiskussion** zum Entwurf der neuen Bundesverfassung wurde Ende Februar abgeschlossen. In einer ersten Bilanz, Ende Mai, zeigte sich Bundesrat Koller sehr befriedigt von dem öffentlichen Interesse (11'500 Anregungen waren eingereicht worden) und der mehrheitlichen Annahme des Entwurfs. Als dessen **umstrittenste Bereiche** hatten sich die Sozial- und Wirtschaftsordnung sowie die Revision der Volksrechte herausgestellt. Wenig kritisiert wurde dagegen die Nachführung des bestehenden Verfassungsrechts und die Justizreform.<sup>7</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.03.1996  
DIRK STROHMANN

Dies zeigte sich auch in den **Reaktionen der Bundesratsparteien** auf den Verfassungsentwurf. Am schärfsten wandte sich die **SP** gegen die Erschwerung der Volksrechte durch die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und fakultative Referenden. Sie verwies dagegen auf ihre Vorschläge für ein konstruktives Referendum, zu dessen Einführung sie im Herbst 1995 eine Volksinitiative lanciert hatte, und die sogenannte Euro-Volksmotion, die den Stimmberechtigten mehr Einfluss auf die Gestaltung der Aussenpolitik gewähren soll.<sup>8</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 16.03.1996  
DIRK STROHMANN

Die **FDP** sprach sich für eine gestaffelte **Erhöhung der Unterschriften für Volksinitiativen** aus, je nachdem ob es sich um die Totalrevision der Verfassung, ausformulierte Initiativen oder allgemeine Anregungen handelt. Das vorgesehene Finanz- und das von der SP vorgeschlagene konstruktive Referendum lehnte sie ab. Grundsätzlich sprach sie sich dafür aus, die weniger bestrittenen Teile der Verfassungsrevision von der Gesamtvorlage abzukoppeln und prioritär zu behandeln.<sup>9</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 17.03.1996  
DIRK STROHMANN

Die **CVP** begrüsst die geplanten Änderungen im Bereich der Volksrechte, sprach sich bei den Volksinitiativen jedoch für die **Beibehaltung einer Limite** von 100'000 Unterschriften aus. Die neu definierten Sozialziele sollten durch die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, das die Eigenverantwortung betont, ergänzt, der Bistumsartikel, die Garantie des Streikrechts und des Redaktionsgeheimnisses gestrichen werden.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.03.1996  
DIRK STROHMANN

Die **SVP** setzte sich insbesondere für die Streichung der vorgeschlagenen Sozialziele, des Rechts auf Existenzsicherung und des Streikrechts ein. Hinsichtlich der Volksrechte erklärte sich die Partei für die **Beibehaltung der gegenwärtigen Unterschriftenzahlen**.<sup>11</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.03.1996  
DIRK STROHMANN

Vorwiegend **ablehnend äusserten sich dagegen die Wirtschaftsverbände**. Gutes vermochten Vorort und Arbeitgeberverband gerade noch der Reform von Justiz und Volksrechten abgewinnen, während der Gewerbeverband auch letztere verwarf. Hingegen bezeichnete der Vorort die Verankerung von Sozialzielen in der Verfassung als eigentliche Kriegserklärung, welche den Anlass liefere, die gesamte Reform zu bekämpfen. Ebensovienig sei das Recht auf Existenzsicherung und das Streikrecht in der Verfassung festzuschreiben. Der Begriff der Wirtschaftsfreiheit solle nicht durch denjenigen des freien Wettbewerbs ersetzt werden.<sup>12</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 20.03.1996  
DIRK STROHMANN

Nurmehr wenig Widerstand kam dieses Jahr von den **Kantonen**. Zwar verlangten sie einen Ausbau des Föderalismus und eine stärkere Stellung in der Aussenpolitik. Doch stellten sich ihre Vertreter an der Konferenz der Kantonsregierungen, mit einer Ausnahme, deutlich hinter das Reformwerk.<sup>13</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Volksrechte

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.06.1995  
HANS HIRTER

Der Ende Juni in die Vernehmlassung gegebene **Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung** enthielt mehrere Vorschläge zur Neugestaltung der Volksrechte. Mit der Begründung der angewachsenen Zahl der Stimmberechtigten sieht er eine **Verdoppelung der Unterschriftenzahlen** für Initiative und Referendum vor. Ins Spiel gebracht wurden aber auch neue Formen der Volksrechte. Die Gesetzesinitiative wird zwar abgelehnt, jedoch soll eine als Anregung formulierte allgemeine Volksinitiative eingeführt werden, bei der das Parlament über den genauen Text und die Rechtsform entscheidet. Der Entwurf spricht sich auch **gegen das konstruktive Referendum** aus. Hingegen soll das Parlament ausdrücklich die Möglichkeit haben, bei einer Volksabstimmung zwei Varianten zu präsentieren. Um bestimmte, nicht dem Referendum unterstehende, aber hochpolitische Parlamentsbeschlüsse vor das Volk bringen zu können, soll eine **Verwaltungsreferendum** eingeführt werden. Auf Verlangen eines Drittels der Mitglieder beider Parlamentskammern würden damit Ausgabenbeschlüsse (z.B. Rüstungskäufe) oder Bewilligungen (z.B. für Kernkraftwerke) dem fakultativen Referendum unterstellt. Vermehrt sollen zudem auch internationale Verträge dem Referendum unterstellt werden, wobei dann allerdings gegen die gesetzgeberische Umsetzung dieser Verträge das Referendum nicht mehr eingesetzt werden könnte.<sup>14</sup>

**POSITIONSPAPIER UND PAROLEN**  
DATUM: 28.06.1995  
HANS HIRTER

Bereits vor der Publikation des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs hatte eine **Arbeitsgruppe der FDP** ihre Reformvorschläge bezüglich Volksrechte präsentiert. Diese decken sich zu einem guten Teil mit denjenigen des Verfassungsentwurfs. Auch die FDP-Experten möchten das Sammeln von Unterschriften erschweren: entweder durch die Bestimmung, dass diese auf Amtsstellen geleistet werden müssen, oder aber durch eine Erhöhung der geforderten Anzahl. Bei den Staatsverträgen weichen die freisinnigen Vorschläge jedoch vom Verfassungsentwurf ab und propagieren mit dem in Italien praktizierten **«abrogativen» Referendum** eine Neuerung: bei Gesetzesanpassungen zur Erfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Verträgen soll das fakultative Referendum erst nachträglich, d.h. einige Zeit nach Inkrafttreten eines Gesetzes, möglich sein. Über die **Gültigkeit von ausformulierten Volksinitiativen** – namentlich in bezug auf Einheit der Materie – soll gemäss der freisinnigen Arbeitsgruppe nicht mehr das Parlament, sondern bereits vor der Unterschriftensammlung ein vom Parlament gewähltes unabhängiges Gremium definitiv entscheiden. Dieser letzte Vorschlag wurde im Herbst von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats aufgenommen.<sup>15</sup>

**POSITIONSPAPIER UND PAROLEN**  
DATUM: 09.11.1995  
HANS HIRTER

Kritisch zu den Vorschlägen des Verfassungsentwurfs äusserte sich vor allem die **SP**. Ihre Exponenten lehnten eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen strikt ab und konterten mit einer **Serie von auf Bundesebene neu einzuführenden Volksrechten**. Dazu gehören altbekannte Vorschläge wie die Gesetzesinitiative, aber auch Neukreationen wie die Volksmotion (analog zur parlamentarischen Motion), die Euro-Volksinitiative (diese soll den Bundesrat via Volksabstimmung auf die Vertretung einer bestimmten Politik im Rahmen von internationalen Organisationen verpflichten) oder die Express-Initiative (die innerhalb eines Jahres dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss).<sup>16</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.02.1996  
HANS HIRTER

Die Reform der Volksrechte bildet, neben der Nachführung und sprachlichen Überarbeitung, zusammen mit der Justizreform den Kernpunkt der geplanten **Totalrevision der Bundesverfassung**. In der Vernehmlassung dazu gingen weitere ablehnende Stellungnahmen zu einer **Erhöhung der Unterschriftenzahlen** für Initiative und Referendum ein. Neben der SP sprachen sich die SVP, die GP, die SD und der SGB, sowie mit Einschränkungen auch die CVP dagegen aus.<sup>17</sup>

## Föderativer Aufbau

### Jurafrage

**STANDESINITIATIVE**  
DATUM: 27.06.1995  
HANS HIRTER

In seinem Ende Juni in die Vernehmlassung gegebenen **Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung** (BRG 96.091) regte der Bundesrat an, Änderungen im Bestand der Kantone weiterhin von Volk und Ständen gutheissen zu lassen. Für **Gebietsveränderungen** wie im Fall Vellerat soll hingegen das Parlament zuständig sein, dessen Beschluss freilich dem fakultativen Referendum unterstehen würde. Voraussetzung für eine Genehmigung bliebe auf jeden Fall die Zustimmung der direkt betroffenen Bevölkerung und der beteiligten Kantone. Der Kanton Jura reichte eine ähnliche Standesinitiative (95.306) ein, möchte allerdings auf das fakultative Referendumsrecht verzichten.<sup>18</sup>

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

#### Kinder- und Jugendpolitik

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 17.04.1996  
MARIANNE BENTELI

Die **Eidgenössische Kommission für Jugendfragen** (EKJ) forderte in ihrer Vernehmlassung zur Totalrevision der Bundesverfassung einen eigentlichen **Jugendartikel**. Es wäre unannehmbar, wenn die neue Verfassung die Jugend nur in Zusammenhang mit Sport explizit erwähnen würde. Es gelte in erster Linie, eine Verfassungsgrundlage für das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit zu schaffen.<sup>19</sup>

## Bildung, Kultur und Medien

### Kultur, Sprache, Kirchen

#### Kirchen und religionspolitische Fragen

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 03.01.1996  
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung **entbrannte die Kontroverse um den sogenannten Bistumsartikel (Art. 50 Abs. 4 BV) erneut**, welcher die Errichtung von katholischen Bistümern auf schweizerischem Gebiet der Genehmigung des Bundes unterstellt. Der Entwurf des EJPD sah vor, diese explizite Schranke der Glaubens- und Gewissensfreiheit im Interesse des konfessionellen Friedens weiterhin aufrecht zu erhalten. Gegen diese als Diskriminierung empfundene Bestimmung wehrten sich, angeführt von der Schweizerischen Bischofskonferenz, viele Katholiken, aber auch namhafte Staatsrechtler sowie der Ständerat, der im Vorjahr knapp einer parlamentarischen Initiative auf Abschaffung von Art. 50 Abs. 4 BV zugestimmt hatte. Die Forderung nach völliger Organisationsfreiheit rief aber auch wieder Opposition auf den Plan, nicht nur in protestantischen Kreisen, sondern auch bei katholischen Organisationen (so etwa bei der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz), die



befürchteten, mit der Streichung des Bistumsartikels in der Bundesverfassung gebe man ein Stück demokratischer Mitsprachemöglichkeit bei der Besetzung der Bistümer aus der Hand, weil damit die implizierte Garantie der religionsrechtlichen Kompetenz der Kantone und indirekt auch der Konkordate einzelner Kantone mit dem Apostolischen Stuhl dahinfallen würden.<sup>20</sup>

---

1) Presse vom 24.2.96, F-Frauenfragen, 1996.

2) Presse vom 28.6. und 25.11.94.

3) Presse vom 3.10. und 25.10.94.

4) BaZ, 22.2.95.

5) Presse vom 27.6.95

6) Presse vom 26.9.95; TA, 2.12.95; Bund, 16.12.95; SGT und Lib., 30.12.95.

7) Presse vom 1.3. und 1.6.96

8) SoZ, 18.2.96; TA, 27.2.96

9) NZZ, 30.1. und 16.3.96.

10) Presse vom 27.2.96.

11) NZZ, 28.2.96; BZ, 22.4.96.

12) NZZ, 8.3.96.

13) Presse vom 16.3.96

14) NQ, 11.4.95; Presse vom 27.6.95.

15) Grisel (1995). Das Verhältnis zwischen direkter Demokratie und völkerrechtlichen Verträgen.; Kreis (1995). Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums.; Körkenmeyer (1995). Direkte Demokratie und europäische Integration.; Presse vom 31.5.95; NZZ, 4.10. und 10.7.95; Politische Rundschau, 74/1995.; Seiler (1995). Noch einmal: Staatsvertrag und Bundesgesetz.

16) TW, 13.7., 20.7., 25.7. und 30.12.95; NZZ, 9.11.95.

17) TA, 27.2. und 22.4.96; Bund, 29.2.96; AT, 24.8.96.

18) AB NR, 1995, S. 2135 ; Presse vom 27.6.95; ; Verhandl. B. vers V, 1995, S.21

19) Presse vom 17.2.96; BÜZ, 16.2.96; SGT, 17.4.96.

20) SGT, 3.1.96; NLZ, 5.1. und 13.1.96; NZZ, 9.3.96; Bund, 18.5.96