

**Bericht
über die Totalrevision der Bundesverfassung
(Motionen Obrecht und Dürrenmatt)**

vom 6. November 1985

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

in Erfüllung der Motionen der eidgenössischen Räte vom 15./28. Juni 1966 (Obrecht und Dürrenmatt) unterbreiten wir Ihnen unsern Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung mit dem Antrag,

- vom Bericht Kenntnis zu nehmen,
- zu beschliessen, dass die Bundesverfassung total zu revidieren sei,
- den Bundesrat zu beauftragen, Ihnen Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung vorzulegen.

Wir beantragen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | |
|--------|--------|--|
| 1966 M | 9347 | Totalrevision der Bundesverfassung
(S 15. 6. 66, Obrecht; N 28. 6. 66) |
| 1966 M | 9364 | Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1974
(N 28. 6. 66, Dürrenmatt; S 15. 6. 66) |
| 1983 P | 83.358 | Totalrevision der Bundesverfassung. Grundrechte
(N 15. 12. 83, Braunschweig). |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. November 1985

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Furgler
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Unsere Verfassung geht auf das Jahr 1848 zurück; 1874 ist sie zum ersten und bisher letzten Mal totalrevidiert worden. Seither hat sie über hundert Partialrevisionen erlebt (Ziff. 1). Die Probleme konnten damit zwar immer wieder punktuell gelöst werden, doch hat die Verfassung als Ganzes unter diesem ständigen Flickengelitten; sie erstickt an verfassungsunwürdigen Details, an überholten, zeitgebundenen Bestimmungen, welche die grundsätzlichen Aussagen immer mehr überwuchern.

Die formalen Mängel der Bundesverfassung sind offenkundig: sie spricht eine veraltete, dann wieder eine allzu technische Sprache; ihr fehlt ein klarer Aufbau, eine systematische Ordnung; Unwichtiges ist breit, Grundsätzliches zu knapp geregelt; sie enthält historische Relikte, die gegenstandslos geworden sind.

Bedenklich sind auch die inhaltlichen Mängel: Die Verfassung weist zahlreiche Lücken auf; ihr Inhalt ist uneinheitlich geregelt; pausenlos wird sie revidiert; sie ist auf die gesellschaftlichen Verhältnisse eines Agrarstaates angelegt und soll – mit unveränderter Grundstruktur – die Probleme einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft meistern. Das Verfassungsrecht und die Wirklichkeit klaffen auseinander: Planung, Lenkung, Zusammenarbeit und Kontrolle, aber auch Ziel und Zweck der staatlichen Tätigkeit sind kaum angesprochen, die staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten sind unzulänglich und uneinheitlich umschrieben, die Finanzordnung stolpert von einem Provisorium ins nächste. Das Verhältnis zwischen dem einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft muss neu, umfassend und klar umschrieben werden, ebenso die Aufgaben unseres modernen Leistungs- und Sozialstaates, die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, eine dauerhafte Finanzordnung, die Organisation der Behörden und gestärkte Volksrechte (Ziff. 5).

Die grundlegenden Mängel der Verfassung können nur durch eine Totalrevision beseitigt werden; diese sei «nach gründlichen Vorarbeiten an die Hand zu nehmen» – so die Motionen Obrecht und Dürrenmatt aus dem Jahre 1966. Beide Räte haben sie oppositionslos überwiesen. Die Vorarbeiten wurden gründlich geleistet: Die Arbeitsgruppe Wahlen legte allen interessierten Kreisen einen ausführlichen Fragenkatalog vor, um zu erfahren, wie und was geändert werden soll. Die Antworten sind publiziert und in einem Schlussbericht der Arbeitsgruppe ausgewertet worden. Die Arbeitsgruppe bejaht die Notwendigkeit einer Totalrevision und legt die Strukturelemente einer künftigen Verfassung dar. Die umfassende Bestandsaufnahme und die Vorschläge der Arbeitsgruppe bilden das Fundament, auf dem eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler einen Verfassungsentwurf erarbeiten konnte. Entwurf und Bericht sind 1977 veröffentlicht worden. Auch die Expertenkommission unterstreicht die Notwendigkeit einer Totalrevision. Über ihren Entwurf wurde ein sehr breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Ergebnisse sind 1981 veröffentlicht worden. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlasser erachtet die geltende Verfassung für reformbedürftig und wünscht eine Totalrevision. Nach gründlicher Prüfung gelangte der Bundesrat

zur Überzeugung, die Arbeiten seien fortzusetzen, allerdings nicht ohne Zustimmung der Bundesversammlung. Er erwartet von ihr den Auftrag, ihr Botschaft und Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung zu unterbreiten (Ziff. 4).

Kann ein solches Unternehmen erfolgreich zu Ende geführt werden? Der Bundesrat bejaht die Frage. Die Erfahrungen in den Kantonen bestärken seine Zuversicht, haben doch in den letzten zwanzig Jahren sechs Kantone ihre Verfassungen totalrevidiert und in mehreren Kantonen sind die Revisionsbestrebungen weit fortgeschritten (Ziff. 2). Auch einige westeuropäische Staaten haben bewiesen, dass – ohne vorgängigen historischen Bruch – eine Gesamtreform der Verfassung aus ähnlichen Gründen unternommen und mit Erfolg abgeschlossen werden kann (Ziff. 3).

Wie soll es weitergehen? Folgt die Bundesversammlung dem Antrag des Bundesrates, so wird er ihr Botschaft und Entwurf zu einer neuen Verfassung vorlegen. Sie wird dann entscheiden können, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung beraten soll. Schliesslich muss das Verfahren für die Abstimmung von Volk und Ständen festgelegt und das Übergangsrecht geregelt werden (Ziff. 7).

Bericht

1 Revisionsbestrebungen im Bund

11 Totalrevisionen

111 Totalrevision von 1874

111.1 Bundesverfassung von 1848

Mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 12. September 1848 ging der schweizerische Staatenbund unter; an seine Stelle trat der Bundesstaat.

Der erste Abschnitt «Allgemeine Bestimmungen» (Art. 1–59) der Bundesverfassung verteilte die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und garantierte einige Grundrechte. Der Bund beanspruchte namentlich die Aussenpolitik, das Zollwesen, das Post-, das Münz- und das Pulverregal sowie einige Befugnisse im Militärwesen. Als Grundrechte waren anerkannt: die Rechtsgleichheit, die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger christlicher Konfession, die Kultusfreiheit für die anerkannten christlichen Konfessionen, die Pressefreiheit, die Vereinsfreiheit und das Petitionsrecht. Die Aufnahme des Jesuitenordens war im ganzen Land untersagt.

Der zweite Abschnitt «Bundesbehörden» (Art. 60–110) ordnete Wahl, Zusammensetzung und Befugnisse der Bundesversammlung – bestehend aus Nationalrat und Ständerat –, des Bundesrates, der Bundeskanzlei und des noch nicht ständigen Bundesgerichts.

Der dritte Abschnitt (Art. 111–114) regelte die «Revision der Bundesverfassung». Anders als im Gesetzgebungsverfahren, das noch keine direkte Mitwirkung der Stimmberechtigten kannte, waren diese bei der Revision der Bundesverfassung mit Initiativ- und Referendumsrechten beteiligt: 50 000 Stimmberechtigte konnten die Totalrevision – und nur die Totalrevision – der Bundesverfassung verlangen. Die Frage, ob eine solche durchzuführen sei, unterlag der Volksabstimmung, wenn ein Rat ihre Einleitung beschloss und der andere sie ablehnte, oder wenn sie von 50 000 Stimmberechtigten verlangt wurde. Total- und Partialrevisionen der Bundesverfassung mussten von Volk und Ständen genehmigt werden.

111.2 Partialrevision von 1866

Anlass zur ersten Revision der Bundesverfassung gab der am 30. Juni 1864 mit Frankreich abgeschlossene Niederlassungsvertrag, der den Franzosen – ohne Rücksicht auf ihre Religion – in der Schweiz dieselbe rechtliche Behandlung zusicherte, welche die Bundesverfassung nur den Schweizer Bürgern christlicher Konfession gewährte. Neben der rechtlichen Gleichstellung auch der nichtchristlichen Schweizer Bürger dehnten der Bundesrat und die Bundesversammlung die Revision der Verfassung auf weitere Punkte aus, die Volk und Ständen einzeln – als Partialrevisionen – unterbreitet wurden. Angenommen wurde am 14. Januar 1866 nur die rechtliche Gleichstellung der Schweizer Bürger ohne

Rücksicht auf ihre Religion, während die andern Revisionspunkte verworfen wurden (BBl 1866 I 117). Der nahezu vollständige Misserfolg der von den Liberalen getragenen Verfassungsrevision war auf die Ablehnung sowohl der katholischen Konservativen wie der Radikalen und Demokraten zurückzuführen^{1)*}. Jenen waren die vorgeschlagenen Änderungen zu zentralistisch, diese vermissten grundlegende Reformen. Nach der Abstimmungsniederlage beschlossen die Demokraten, die Totalrevision der Bundesverfassung durch eine Volksinitiative zu verlangen, die jedoch die erforderliche Unterschriftenzahl nicht erreichte²⁾.

111.3 Totalrevisionsversuch von 1872

Die Bestrebungen auf Revision der Bundesverfassung blieben ungebrochen. Die Mängel im dezentralisierten schweizerischen Militärwesen, die bei der Grenzbesetzung im Jahre 1870 zutage traten, riefen nach einer einheitlichen schweizerischen Armee. Ein gesamtschweizerisches Privat- und Zivilprozessrecht wurde angeregt, namentlich vom Schweizerischen Juristenverein in einer Petition an die Bundesversammlung vom November 1868 (BBl 1869 I 102). Die Erweiterung der Volksrechte in mehreren Kantonen – vor allem in der totalrevidierten Verfassung des Kantons Zürich vom 18. April 1869 – gab dem Ausbau der Volksrechte auf Bundesebene Auftrieb³⁾. Die Beschlüsse des Ersten Vatikanischen Konzils vom 18. Juli 1870 – vor allem über die Unfehlbarkeit des Papstes – entfachten den Kulturkampf, in dem eine Verschärfung der konfessionellen Artikel der Bundesverfassung gefordert wurde³⁾.

Die am 15. Dezember 1869 von Nationalrat Ruchonnet eingereichte Motion, welche die bundesrechtliche Regelung eherechtlicher Fragen verlangte, löste die erste Totalrevision der Bundesverfassung aus. Die beiden Räte erklärten die Motion erheblich und beauftragten den Bundesrat zu prüfen, wie die Bundesverfassung zu ändern sei, «um sowohl die Zwecke der Motion zu erreichen als auch überhaupt die Bundesverfassung mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen» (BBl 1870 I 30). In seinem Bericht vom 17. Juni 1870 beantragte der Bundesrat ein Paket von Partialrevisionen, das gewisse Punkte der 1866 abgelehnten Vorlage enthielt (BBl 1870 II 665). Die Vorschläge des Bundesrates waren der Bundesversammlung zu bescheiden: sie weitete das Revisionsprogramm zu einer Totalrevision der Bundesverfassung aus. Ihr Verfassungsentwurf vom 5. März 1872 sah namentlich folgende Neuerungen vor: fast vollständige Zentralisation des Militärwesens, Minimalleistungen der Primarschulen, verbesserte Rechtsstellung der Niedergelassenen, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Recht auf Ehe, Bundeskompetenz für das gesamte Zivil-, Straf- und Prozessrecht, Gesetzesreferendum und -initiative sowie Erweiterung der Kompetenzen des Bundesgerichts. Der unter dem Leitwort «ein Recht und eine Armee» verfochtene Verfassungsentwurf wurde am 12. Mai 1872 von Volk und Ständen verworfen (BBl 1872 II 358). Er war vor allem von den katholischen Konservativen und den Westschweizer Föderalisten als zu zentralistisch bekämpft worden.

*) Die Anmerkungen 1–131 finden sich am Schluss des Berichtes.

111.4 Bundesverfassung von 1874

Die knappe Verwerfung und der Sieg der Revisionsanhänger in den Nationalratswahlen vom Oktober 1872 begünstigten die Weiterführung der Verfassungsrevision. Am 21. Dezember 1872 lud die Bundesversammlung den Bundesrat ein, die Vorarbeiten für die Wiederaufnahme der Totalrevision an die Hand zu nehmen. Angesichts der kleinen negativen Mehrheit in der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 legte der Bundesrat seinem neuen Entwurf vom 16. Juni 1872 den abgelehnten zugrunde und änderte nur die Punkte, die für das knappe Scheitern verantwortlich gewesen waren (BBl 1873 II Beilage nach 774, 963). Auch der Entwurf der Bundesversammlung vom 31. Januar 1874 (BBl 1874 I Beilage nach 282) trug den Bedenken der welschen Föderalisten gegen die Totalrevision von 1872 Rechnung: vor allem die Vereinheitlichung des Militärwesens sowie des Zivil-, des Straf- und des Prozessrechts wurde abgeschwächt. Demgegenüber war die Verschärfung der konfessionellen Bestimmungen als Folge der kulturkämpferischen Ereignisse des Jahres 1873 nicht geeignet, die katholischen Konservativen – ebenfalls Gegner der Totalrevision des Jahres 1872 – für die Totalrevision des Jahres 1874 zu gewinnen. Der Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1874 wurde am 19. April 1874 von Volk (mit 340 199 gegen 198 013 Stimmen) und Ständen (14½ gegen 7½) angenommen (BBl 1874 I 699) und auf den 29. Mai 1874 in Kraft gesetzt.

Da sich die Struktur des schweizerischen Bundesstaates bewährt hatte, wurde sie in der neuen Bundesverfassung grundsätzlich beibehalten. 60 Artikel der Bundesverfassung von 1848 wurden unverändert in die Bundesverfassung von 1874 übernommen. Diese brachte folgende Neuerungen: Im Militärwesen ist der Bund für die Gesetzgebung, die Ausbildung und die Bewaffnung zuständig. Das Bundesheer umfasst neben den Truppenkörpern der Kantone auch eidgenössische Einheiten. Die Zuständigkeit des Bundes für die Rechtsvereinheitlichung erfasst die persönliche Handlungsfähigkeit, das Obligationenrecht, das Urheberrecht und das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Neue Bundeskompetenzen sind vorgesehen vor allem für Wasserbau- und Forstpolizei, Jagd und Fischerei, Eisenbahnwesen, Fabrikgesetzgebung, Banknoten, Mass und Gewicht sowie zivilrechtliche Verhältnisse und Doppelbesteuerung. Als Grundrechte sind zusätzlich garantiert: die Handels- und Gewerbefreiheit, die Religionsfreiheit und der Schutz der Ehe. Das bereits bestehende Jesuitenverbot kann durch Bundesbeschluss auf weitere Orden ausgedehnt werden. Die Errichtung neuer Bistümer bedarf der Genehmigung des Bundes. Geistliche Strafen sind verboten. Die geistliche Gerichtsbarkeit ist abgeschafft. Die Zivilehe ist obligatorisch, und die Verfügung über die Begräbnisplätze obliegt staatlichen Behörden. Die Bundesgesetze unterstehen dem fakultativen Referendum. Das Bundesgericht wird ständiges Bundesorgan mit erweitertem Zuständigkeitsbereich. Bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen gilt das Abstimmungsergebnis im Kanton zugleich als Standesstimme.

112 Spätere Bestrebungen

112.1 Nach dem Ersten Weltkrieg

Die sozialen und innenpolitischen Spannungen am Ende des Ersten Weltkriegs verlangten nach sozialpolitischen und institutionellen Reformen. Im Jahre 1917 forderten die Parteitage der Schweizerischen konservativen Volkspartei und der Schweizerischen demokratischen Partei die Totalrevision der Bundesverfassung (BB1 1959 II 1298). Auch das Oltenener Aktionskomitee verlangte während des Generalstreiks vom 11. bis 14. November 1918 eine grundlegende Umgestaltung der verfassungsmässigen Ordnung: Umbildung der Landesregierung, sofortige Neuwahl des Nationalrats nach Proporz, aktives und passives Frauenstimmrecht, allgemeine Arbeitspflicht, Achtundvierzigstundenwoche, Reorganisation der Armee, Sicherung der Lebensmittelversorgung, Alters- und Invalidenversicherung, Staatsmonopol für Import und Export sowie Tilgung der Staatsschulden durch die Besitzenden. Der Bundesrat war bereit, die Lage der Arbeiter zu verbessern, betonte aber, dass die Reformen im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung durchgeführt werden müssten (BB1 1918 V 63). Anträge der sozialdemokratischen Vertreter, die Forderungen des Oltenener Aktionskomitees zu verwirklichen, wurden im Nationalrat abgelehnt (Sten. Bull. N 1918 413 ff.).

Bereits am 25. März 1918 verlangte Nationalrat Scherrer-Füllemann – Mitglied der Schweizerischen demokratischen Partei – in einer Motion die Totalrevision der Bundesverfassung mit den Zielen: Ausbau der Volksrechte, soziale Reformen mit den dafür notwendigen Finanzquellen (Sten. Bull. N 1918 481 ff.). Diesem Vorstoss stellte Nationalrat Musy am 7. Februar 1919 seine Motion entgegen, die Teilrevisionen den Vorzug geben wollte, weil mit den Sozialreformen nicht zugewartet werden könne, bis eine Totalrevision durchgeführt sei (Sten. Bull. N 1919 224 ff.). Die Motionen Usteri vom 5. Dezember 1918 im Ständerat und Forrer vom 7. Februar 1919 im Nationalrat verlangten ihrerseits die Anpassung der Bundesverfassung an die veränderten Verhältnisse und die Einleitung der notwendigen Reformen, ohne sich indessen auf das weitere Vorgehen festzulegen (Sten. Bull. S 1919 1 ff., N 1919 229 ff.). Wegen der Dringlichkeit der sozialen Reformen empfahlen die Bundesräte Calonder im Nationalrat und Schulthess im Ständerat, eine Totalrevision der Bundesverfassung zwar auf einen späteren Zeitpunkt ins Auge zu fassen, die dringlichen Aufgaben aber vorweg durch Teilrevisionen zu erledigen (Sten. Bull. N 1919 248 ff., S 1919 23 ff.).

Die Motionen Scherrer-Füllemann, Musy und Forrer wurden im Nationalrat am 13. Februar 1919 und die Motion Usteri im Ständerat am 29. Januar 1919 erheblich erklärt (Sten. Bull. N 1919 295, S 1919 32). Sie lösten keine Totalrevision der Bundesverfassung aus; der Weg der Teilrevisionen wurde eingeschlagen. Die Einführung der Achtundvierzigstundenwoche in den Fabriken und Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs durch Bundesgesetze vom 27. Juni 1919 und 6. Mai 1920 sowie die Annahme des Verfassungsartikels über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 34^{quater} BV) am 3. Dezember 1925 erfüllten bald darauf sozialpolitische Forderungen der Motionen.

112.2 Dreissiger Jahre

Die Wirtschaftskrise zu Beginn der dreissiger Jahre sowie die namentlich durch den Untergang der parlamentarischen Demokratie in Italien (1926), Deutschland (1933) und Österreich (1934) geförderten autoritären Strömungen riefen in der Schweiz eine Bewegung zur Neugestaltung der staatlichen Grundlagen hervor.

Unmittelbar nach der Ablehnung des von der Linken und extremen Rechten heftig bekämpften Bundesgesetzes über den Schutz der öffentlichen Ordnung am 11. März 1934 und dem anschliessenden Rücktritt des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Häberlin, beschlossen die Nationale Front und weitere Bewegungen der extremen Rechten sowie die Schweizer Jungkonservativen eine Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung. Diese wurde in der Folge von der Nationalen Tatgemeinschaft, zu der sich die Nationale Front, die Schweizer Jungkonservativen, die Landesgemeinschaft «Das Aufgebot» und die Neue Schweiz zusammengeschlossen hatten, am 5. September 1934 mit 78 050 gültigen Unterschriften eingereicht (BBl 1934 III 593). Auch die Jungliberale Bewegung – bereits seit Mai 1933 Befürworterin der Totalrevision – ergriff eine entsprechende Initiative, reichte aber ihre rund 28 000 Unterschriften nicht ein, um damit ihren Abstand zur Nationalen Tatgemeinschaft zu bekunden⁴⁾.

Gegen die Initiative der Nationalen Tatgemeinschaft stellte sich ein hauptsächlich von Sozialdemokraten und Gewerkschaftern getragenes Aktionskomitee mit seiner Initiative zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not – die «Kriseninitiative» –, die am 30. November 1934 mit der aussergewöhnlichen Zahl von 334 699 Unterschriften zustande kam (BBl 1935 I 13). Die Kriseninitiative – formell eine Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung – verlangte umfassende Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und hatte damit eine grundlegende Änderung der Bundesverfassung zum Ziel (BBl 1935 I 277, 1959 II 1299). Die von den bürgerlichen Parteien und von den Arbeitgeberorganisationen stark bekämpfte Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1935 bei einer sehr hohen Stimmbeteiligung von 84,4 Prozent mit 567 425 gegen 425 242 Stimmen sowie mit 16 ganzen und vier halben gegen drei ganze und zwei halbe Stände verworfen.

Die Totalrevision der Bundesverfassung war auch Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse⁵⁾: In seiner Motion vom 8. Juni 1933 setzte sich Nationalrat Schmid – Zürich für eine Totalrevision der Bundesverfassung ein. Die Nationalräte Walter – Olten in einer Kleinen Anfrage vom 23. Juni 1933 und Petrig in einer Interpellation vom 22. Dezember 1933 erinnerten an die nach dem ersten Weltkrieg erheblich erklärten Motionen, welche die Totalrevision der Bundesverfassung verlangt hatten. In gleichlautenden Postulaten vom 20. Juni 1934 sprachen sich Nationalrat de Muralt und Ständerat Martin für die Schaffung eines Verfassungsrates⁶⁾ aus, dem die Totalrevision der Bundesverfassung zu übertragen wäre. Angesichts der bevorstehenden Volksabstimmung über die Initiative der Nationalen Tatgemeinschaft wurden die Motion Schmid – Zürich und die Postulate de Muralt und Martin in der Frühjahrssession 1935 auf Empfehlung des Bundesrates zurückgezogen und die Interpellation Petrig erledigt.

Von den Landesparteien hatten sich nur die Katholisch-konservative Volkspartei, die Liberal-demokratische Partei und die Evangelische Volkspartei für die Annahme der Initiative der Nationalen Tatgemeinschaft ausgesprochen⁷⁾.

Die Ziele einer Totalrevision waren sehr verschieden⁸⁾: Der von der Jungliberalen Bewegung der Schweiz im August 1935 veröffentlichte Verfassungsentwurf brachte grundsätzlich eine sachbezogene Erneuerung der Bundesverfassung von 1874, ohne Berücksichtigung der seit 1933 aufgebrochenen autoritären Zeitströmungen. Die Katholisch-konservative Volkspartei warb für eine korporative Ordnung im Sinne der Enzyklika «Quadragesimo anno» sowie für eine Verstärkung des Föderalismus und der Stellung der Kirchen. Die Fronten befürworteten einen autoritären Staatsaufbau mit einem das Führungsprinzip verkörpernden eidgenössischen Landammann an der Staatsspitze, vertraten antisemitische, antifreimaurerische und berufsständische Forderungen und sprachen sich für die Entschuldung der Landwirtschaft, die Einschränkung der Warenhäuser und den Schutz des Mittelstandes aus.

In der Volksabstimmung vom 8. September 1935 wurde die Initiative mit 511 578 gegen 196 135 Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 60,9 Prozent verworfen (BBl 1935 II 445). Die Hauptgründe für die Ablehnung dürften im Fehlen eines breit abgestützten Revisionskonzepts sowie in der frontistischen Weltanschauung gelegen haben.

Der negative Ausgang der bisher einzigen Volksabstimmung auf Einleitung einer Totalrevision der Bundesverfassung war kein Hindernis für weitere Vorstösse auf Erneuerung der staatlichen Grundlagen. Durch ein Postulat vom 9. März 1937 regte Nationalrat Huber-St. Gallen eine Staatsreform mit dem Ziel an, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft neu zu ordnen, die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu zu verteilen sowie Missbräuchen der Dringlichkeitsklausel und der Vollmachtenpraxis zu wehren⁹⁾. Im Jahre 1937 setzte sich auch die Neue Helvetische Gesellschaft in mehreren Eingaben an den Bundesrat für die Totalrevision der Bundesverfassung ein (BBl 1959 II 1299). Der Bundesrat beauftragte am 20. April 1937 das Justiz- und Polizeidepartement, die Frage einer Totalrevision abzuklären. Angesichts der zahlreichen und verschiedenartigen revisionsbedürftigen Punkte trat das Departement in seinem Bericht vom 14. Dezember 1937 für eine Totalrevision ein und beantragte dem Bundesrat, die Vorarbeiten unverzüglich an die Hand zu nehmen. Wegen der Vorkriegs- und Kriegsverhältnisse wurde das Vorhaben aber nicht weiterverfolgt (BBl 1959 II 1299; Sten. Bull. N 1943 322).

112.3 1940 bis 1965

In den Jahren 1941 und 1942 versuchten rechtsextreme Kreise, mit einer «Staatsreforminitiative» eine Revision des zweiten Abschnittes der Bundesverfassung – «Bundesbehörden» (Art. 71 ff.) – in einem autoritären, verstärkt föderalistischen und berufsständischen Sinn einzuleiten. Dieses Vorhaben scheiterte bereits im Anfangsstadium; die Initiative kam gar nicht zustande (BBl 1946 I 80).

Nach diesem noch von antidemokratisch-reaktionären Zeitströmungen geprägten Revisionsversuch verstärkte sich seit Mitte des Zweiten Weltkriegs der Wunsch, nach Kriegsende das Vollmachtenregime durch das ordentliche Recht abzulösen und die verfassungsmässige Ordnung als Ganzes den neuen Erfordernissen der Nachkriegszeit anzupassen.

In der sicheren Annahme, dass nach dem Zweiten Weltkrieg die Totalrevision der Bundesverfassung an die Hand genommen werde, schlug Nationalrat Oeri in einem Postulat vom 12. Juni 1942 die Einführung eines Verfassungsrates durch Partialrevision der Bundesverfassung vor. Die Bundesversammlung lehnte dies auf Antrag des Bundesrates ab (BBl 1943 I 617; Sten. Bull. N 1943 323, S 1944 I 50). Während der parlamentarischen Debatte regte Nationalrat Dietschi – Solothurn am 13. Dezember 1943 in einem Postulat an, den Entwurf für eine neue Bundesverfassung erarbeiten zu lassen (Sten. Bull. N 1943 314 ff.). Auf die Zusicherung des Bundesrates, die Vorarbeiten für die aus seiner Sicht nicht dringliche Totalrevision dennoch zu fördern, zog der Postulant seinen Vorstoss am 14. Dezember 1943 zurück (Sten. Bull. N 1943 321 ff.).

Im Jahre 1945 beschloss die Jungliberale Bewegung der Schweiz, durch ihre kantonalen Parlamentarier Standesinitiativen auf Einleitung einer Totalrevision der Bundesverfassung zu erwirken (BBl 1959 II 1300). Eine solche beschloss der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 2. Mai 1946 und reichte sie am 6. Mai 1946 bei der Bundesversammlung ein (BBl 1959 II 1300). Die Standesinitiative empfahl, im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung folgende Anliegen zu verwirklichen: Politische Gleichberechtigung von Mann und Frau, Gesetzesinitiative, Ausbau der Grundrechte, Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel, Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung auf allen Gebieten der Wirtschaft, vor allem zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt des Volkes, sowie Gewährleistung der Arbeit und der sicheren Existenz für jeden Schweizer (BBl 1959 II 1294).

In seinem Bericht vom 27. November 1959 zur Standesinitiative (BBl 1959 II 1294) verneinte der Bundesrat die Dringlichkeit einer Totalrevision. Änderungen der staatlichen Grundlagen ständen nicht zur Diskussion; Neuerungen könnten wie bisher durch Partialrevisionen verwirklicht werden. Zur Beseitigung der formellen Mängel der Bundesverfassung wäre eine Totalrevision zwar erwünscht, aber nicht unaufschiebbar. Auf Antrag des Bundesrates beschlossen Ständerat (9. März 1960) und Nationalrat (8. Juni 1960), der Standesinitiative keine Folge zu geben. Der Nationalrat lehnte gleichzeitig auch ein Postulat seiner vorbereitenden Kommission ab, das den Bundesrat veranlassen wollte, durch Experten den Entwurf für eine totalrevidierte Bundesverfassung vorbereiten zu lassen¹⁰⁾.

Bald nach dem Misserfolg dieser Standesinitiative erhielt der Gedanke einer Totalrevision der Bundesverfassung neuen Auftrieb. Im Jahre 1959 wurde der Entwurf einer Bundesverfassung veröffentlicht, der von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter der Leitung von Professor Imboden ausgearbeitet worden war und grosse Aufmerksamkeit fand¹¹⁾.

Zur Überwindung einer verbreiteten politischen Unzufriedenheit empfahlen Mitte der sechziger Jahre zahlreiche Kreise, die staatlichen Grundlagen im Rah-

men einer Totalrevision der Bundesverfassung zu überprüfen und neu zu gestalten. Die vor allem von Professor Imboden¹²⁾ massgeblich geförderte Idee einer Totalrevision fand auf parlamentarischer Ebene in den Motionen Obrecht (vom 13. Oktober 1965) und Dürrenmatt (vom 30. November 1965) sichtbaren Ausdruck¹³⁾.

12 Partialrevisionen seit 1874

121 Übersicht

121.1 Sämtliche Verfassungsvorlagen seit 1874

Von 1874 bis Ende 1984 kamen insgesamt 231 *Verfassungsvorlagen zur Abstimmung*.

Dem Volk und den Ständen wurden 226 formulierte Vorlagen auf Partialrevision der Bundesverfassung unterbreitet: 112 Verfassungsvorlagen der eidgenössischen Räte, 78 Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, 23 Gegenentwürfe der Bundesversammlung zu Volksinitiativen, 11 «extrakonstitutionelle» dringliche Bundesbeschlüsse im Sinne von Artikel 89^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr¹⁴⁾ sowie die beiden Vorlagen über den Beitritt zum Völkerbund (1920) und über die Freihandelsverträge mit der EWG (1972).

Über 5 Verfassungsvorlagen musste sich nur das Volk in einer Vorabstimmung aussprechen: 4 Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung und die Volksinitiative von 1880 über das Banknotenmonopol als Sonderfall.

Von den 231 Verfassungsvorlagen wurden 121 angenommen, 110 verworfen.

121.2 Die Volksinitiativen auf Partialrevision

Seit Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (5. Juli 1891) kamen 82 Volksinitiativen (I) zur Abstimmung, 4 als Vorabstimmungen über Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung. 74 Vorlagen wurden verworfen, 8 angenommen.

Die Volksinitiative für die Einführung eines Banknotenmonopols wurde 1880 eingereicht, also noch vor der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision; sie wurde als Initiative auf Totalrevision entgegengenommen und in der Vorabstimmung vom Volk verworfen.

121.3 Die Gegenentwürfe der Bundesversammlung

Zu 23 Volksinitiativen auf Partialrevision erarbeitete die Bundesversammlung einen Gegenentwurf (GE). In 11 Fällen wurde die Initiative zugunsten des Gegenentwurfs zurückgezogen, so dass nur noch dieser zur Abstimmung kam. 15 Gegenentwürfe wurden angenommen, 8 verworfen.

121.4 Die Verfassungsvorlagen der eidgenössischen Räte

Bis Ende 1984 wurden 112 Verfassungsvorlagen mit obligatorischem Referendum von der Bundesversammlung (Obl.) erarbeitet und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. 85 wurden angenommen, 27 verworfen.

122 Partialrevisionen in der Zeit von 1874 bis 1918

(vgl. Anhang 3)

Die erste Partialrevision vom 18. Mai 1879 ermöglichte den Kantonen, die damals noch für die Gesetzgebung über das Strafrecht zuständig waren, die Wiedereinführung der Todesstrafe, welche durch die Bundesverfassung von 1874 abgeschafft worden war (BBl 1879 II 850).

Die Bundesverfassung ermächtigte den Bund, Banknoten auszugeben und einzulösen, verwehrte ihm aber ein Banknotenmonopol. 1880 wurde eine Initiative für ein Banknotenmonopol des Bundes eingereicht, um der unkontrollierten Ausgabe von Banknoten durch private und öffentliche Banken abzuweichen. Sie wurde in der Volksabstimmung vom 31. Oktober 1880 deutlich abgelehnt. Die Verankerung des Banknotenmonopols gelang in einem zweiten Anlauf am 18. Oktober 1891 (BBl 1891 V 521). Durch ein «Spezialgesetz» des Bundes wurde eine Aktienbank unter weitreichender Aufsicht des Bundes geschaffen; sie nahm als «Schweizerische Nationalbank» ihre Tätigkeit am 20. Juni 1907 auf¹⁵⁾.

Die Behandlung der Initiative für ein Banknotenmonopol des Bundes als Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung entsprach zwar der damaligen Rechtslage, war aber politisch unbefriedigend (BBl 1890 III 459). Die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung war einer der fünf Punkte, welche die katholischen konservativen Nationalräte Zemp, Keel und Pedrazzini mit ihrer Motion vom 6. Juni 1884 anstrebten. Die Motion wurde am 24. Juni 1884 mit Unterstützung der Liberalen, Radikalen und Demokraten überwiesen, die darin – angesichts einer geplanten Initiative der katholischen Konservativen auf Totalrevision der Bundesverfassung – das kleinere Übel sahen¹⁶⁾. Mit ihrer Motion bekannten sich die katholischen Konservativen indirekt auch zur Bundesverfassung, die sie im Jahre 1874 noch bekämpft hatten¹⁷⁾. Am 17. Dezember 1891 gelang ihnen mit Joseph Zemp der Einzug in den Bundesrat.

Der Bundesrat beantragte in seiner Botschaft vom 13. Juni 1890, die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung einzuführen, und zwar in der Form einer von 50 000 Stimmberechtigten gestellten allgemeinen Anregung (BBl 1890 III 455). Die Bundesversammlung beschloss am 8. April 1891, die Initiative auch als ausgearbeiteten Entwurf zuzulassen (BBl 1891 IV 1). Die Vorlage wurde am 5. Juli 1891 von Volk und Ständen gutgeheissen (BBl 1891 IV 1). Abstimmungssieger waren die katholischen Konservativen, die Sozialdemokraten – diese hatten sich 1888 als gesamtschweizerische Partei dauerhaft konstituiert – und die Demokraten¹⁸⁾.

In den sechziger Jahren wurden mit verschiedenen Staaten Verträge abgeschlossen, welche Ausländern in der Schweiz gewerbliche Schutzrechte zuerkannten, die Schweizern in Kantonen ohne entsprechende Gesetzgebung versagt waren. Eine bundesrechtliche Regelung drängte sich auf. Nach zwei misslungenen Versuchen konnte der Erfindungsschutz am 10. Juli 1887 verfassungsmässig verankert werden, allerdings vorerst mit Einschränkungen (BBl 1887 III 805), die dann am 19. März 1905 aufgehoben wurden (BBl 1905 III 305).

Unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit vermehrte sich die Zahl der Schankwirtschaften stark. Zur Eindämmung des Alkoholismus wurde am 25. Oktober 1885 durch Revision der Bundesverfassung das Alkoholmonopol des Bundes errichtet; gleichzeitig wurden die Kantone ermächtigt, das Gastwirtschaftswesen und den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken im Interesse des öffentlichen Wohls zu beschränken (BBl 1885 IV 367). Eine Erhöhung der Maximalgrenze für den Kleinverkauf geistiger Getränke wurde von Volk und Ständen am 25. Oktober 1903 verworfen (BBl 1903 V 76), während die Initiative für das Absinthverbot am 5. Juli 1908 angenommen wurde (BBl 1908 IV 569).

Die freie wirtschaftliche Betätigung wurde bereits 1891 durch das Banknotenmonopol beschränkt. Mit dem Rückkauf der fünf grossen Privatbahnen und der Errichtung der Schweizerischen Bundesbahnen durch das in der Referendumsabstimmung vom 20. Februar 1898 bestätigte Bundesgesetz vom 15. Oktober 1897 (BBl 1898 II 69) verstaatlichte der Bund den massgeblichen Teil des Eisenbahnnetzes und damit einen bedeutenden Bereich der Volkswirtschaft.

Die vor allem von gewerblichen Kreisen geforderte Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über das Gewerbewesen wurde am 4. März 1894 von Volk und Ständen hauptsächlich aus föderalistischen Gründen¹⁹⁾ abgelehnt (BBl 1894 I 1025). Durch Partialrevision vom 11. Juli 1897 wurde der Bund hingegen mit klarem Volks- und Ständemehr zur umfassenden Regelung des Verkehrs mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen für zuständig erklärt (BBl 1897 III 233). Darauf fand auch die Zuständigkeit des Bundes über das Gewerbewesen am 5. Juli 1908 die Zustimmung des Volkes und der Stände (BBl 1908 IV 569). Diese allgemein formulierte Bundeszuständigkeit umfasste nicht nur die Gewerbe-polizei, sondern auch die Befugnis, einzelne Wirtschaftszweige zu fördern und gar lenkend in die Wirtschaft einzugreifen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts änderte sich die Struktur der schweizerischen Wirtschaft grundlegend. Vor allem der gewaltige Anstieg der Fabrikarbeiter von 4 auf 21 Prozent aller Erwerbstätigen sowie die wirtschaftliche Unsicherheit zwischen 1875 und 1895 – die «Gründerkrise» – verlangten nach einer staatlichen Sozialpolitik²⁰⁾. Am 23. März 1877 wurde das «Fabrikgesetz» erlassen und in der Volksabstimmung vom 21. Oktober 1877 knapp bestätigt (BBl 1877 IV 645). Augenfälligeste Neuerung war der Elfstundentag. Um den Unzulänglichkeiten der bisherigen Haftpflicht für Betriebsunfälle und Berufskrankheiten zu begegnen, wurde der Bund am 26. Oktober 1890 zur Gesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung für zuständig erklärt (BBl 1890 IV 1127). Abgelehnt wurden von Volk und Ständen am 3. Juni 1894 die von der Arbeitslosigkeit geprägte Initiative der Sozialdemokratischen Partei «Recht auf Arbeit» (BBl 1894 III 89) und am 29. September 1895 das Zündhölzchenmono-

pol, womit namentlich die Zuständigkeit des Bundes zur Arbeitsschutzgesetzgebung – etwa bei der gesundheitsschädlichen Herstellung der Phosphor-Zündhölzer – angestrebt worden war (BBl 1895 IV 1). Nach der Verfassung war der Bund nur zuständig zur Bekämpfung von Viehseuchen, nicht aber von menschlichen Krankheiten. Die allgemeine Gefährlichkeit und Verbreitung bestimmter Krankheiten, vor allem der Tuberkulose, erforderten die Ausdehnung der Bundeszuständigkeit auch auf menschliche Krankheiten, was durch eine Verfassungsrevision vom 4. Mai 1913 erreicht wurde (BBl 1913 III 452).

Die vollständige Zentralisierung des Militärwesens durch den Bund scheiterte in der Abstimmung vom 3. November 1895 am Widerstand von Volk und Ständen (BBl 1895 IV 609). Mit der am 13. November 1898 von Volk und Ständen gutgeheissenen Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das gesamte Zivil- und Strafrecht (BBl 1898 V 461) – die Gerichtsorganisation und das Prozessrecht verblieben weiterhin den Kantonen – konnte in der Rechtsvereinheitlichung ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden. Der auf die Gründerkrise folgende Aufschwung (1895 bis 1913) wirkte sich auf viele Revisionsvorhaben günstig aus. Am 11. Juli 1897 stimmten Volk und Stände der Ausdehnung der bisher auf das Hochgebirge begrenzten Oberaufsicht des Bundes über Wasserbau- und Forstpolizei auf das ganze Land zu (BBl 1897 IV 81), am 23. November 1902 den Bundessubventionen an den kantonalen Primarschulunterricht (BBl 1902 V 806) und am 25. Oktober 1908 der Oberaufsicht des Bundes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (BBl 1908 IV 493).

Angenommen wurden auch die Initiativen für das Schächtverbot am 20. August 1893 (BBl 1893 IV 399) sowie für das Absinthverbot am 5. Juli 1908 (BBl 1908 IV 569). Im dritten Anlauf erfolgreich war am 13. Oktober 1918 die Volksinitiative für die Wahl des Nationalrates nach dem Proporzverfahren (BBl 1918 V 95); am 4. November 1900 und am 23. Oktober 1910 waren entsprechende Volksinitiativen abgelehnt worden (BBl 1900 IV 775, 1910 V 425).

Fünf Initiativen wurden verworfen: am 3. Juni 1894 das Recht auf Arbeit, am 4. November 1894 die föderalistische Zollinitiative, die den Kantonen zwei Franken je Einwohner aus dem Zollertrag des Bundes zukommen lassen wollte (BBl 1894 IV 553), am 4. November 1900 die Initiative für die Volkswahl des Bundesrates und die Erhöhung der Zahl seiner Mitglieder von sieben auf neun (BBl 1900 IV 775), am 25. Oktober 1903 die Initiative für die Berechnung der Nationalratssitze ausschliesslich aufgrund der Zahl der Schweizer Bürger (BBl 1903 V 76) sowie am 2. Juni 1918 die Initiative für die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BBl 1918 III 681).

Auf der Grundlage des durch den Ersten Weltkrieg ausgelösten Vollmachtenbeschlusses der Bundesversammlung vom 3. August 1914 erliess der Bundesrat rund 1500 Verordnungen, die Teile des Verfassungs- und des Gesetzesrechts ausser Kraft setzten. Partialrevisionen der Bundesverfassung wurden nur vereinzelt durchgeführt. Am 25. Oktober 1914 hiessen Volk und Stände die Einführung der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit gut (BBl 1914 IV 668).

Der massive kriegsbedingte Ausfall an Zolleinnahmen – die Zölle machten im Jahre 1913 rund 75 Prozent der Gesamteinnahmen des Bundes aus (BBl 1948 I

313) – sowie die Kosten für die Grenzbesetzung erforderten zusätzliche Finanzquellen. Am 6. Juni 1915 sprachen sich Volk und Stände mit überwältigendem Mehr für die einmalige Erhebung einer direkten Kriegsteuer aus (BBl 1915 III 29). Weiter stimmten Volk und Stände am 13. Mai 1917 der Erhebung von Stempelabgaben durch den Bund zu (BBl 1917 III 409).

123 Partialrevisionen in der Zeit von 1919 bis 1945

(vgl. Anhang 3)

123.1

Angesichts der sozialen und politischen Unrast am Ende des Ersten Weltkrieges und aufgrund des neu eingeführten Proporzwahlrechts änderte sich die Zusammensetzung des Nationalrates in den Wahlen vom 26. Oktober 1919 wesentlich: die Freisinnig-demokratische Partei büsste ihre absolute Mehrheit ein, die Sozialdemokratische und die in den Jahren 1917/1918 entstandene Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei erzielten beachtliche Sitzgewinne²¹⁾. Bereits am 11. Dezember 1919 zog der zweite katholische Konservative in den Bundesrat ein, und am 12. Dezember 1929 wurde der erste Vertreter der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei in den Bundesrat gewählt (BBl 1919 V 945, 1929 III 638).

In der unruhigen Zeit von 1919 bis 1922 setzte die Arbeiterschaft das Instrument der Volksinitiative mehrmals ein. Vier von sieben Initiativen – alle von Volk und Ständen abgelehnt – stammten von Arbeitnehmerorganisationen; sie verlangten: die «Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat» (1921), einen «Fonds für die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung» (Initiative Rothenberger, 1920), eine einmalige Vermögensabgabe, um die dringenden sozialen Aufgaben zu erfüllen (1921), und die «Wahrung der Volksrechte bei der Festsetzung der Zolltarife» (1922)²²⁾. Die beiden folgenden Initiativen, eingereicht von rechtsstehenden Gruppen, deuten ebenfalls auf die politische Polarisierung dieser Zeit: das «Initiativkomitee gegen den Bolschewismus» wollte Schweizer Bürger in Schutzhaft nehmen, «die die innere Sicherheit des Landes gefährden» (BBl 1919 V 651). Die «Schutzhaftinitiative» wurde am 18. Februar 1923 von Volk und Ständen verworfen (BBl 1923 I 741). Mit der «Ausländerinitiative» sollte die Einbürgerung von Ausländern erschwert und deren Ausweisung erleichtert werden²³⁾. Auch sie wurde in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922 verworfen (BBl 1922 II 871).

Im Bereich des Verkehrs wurde dem Bund die Zuständigkeit für die Schifffahrt (BBl 1919 III 487), den Automobil- und Fahrradverkehr und die Luftschifffahrt (BBl 1921 III 657) übertragen. Eine Volksinitiative, welche die Bundeskompetenzen im Strassenverkehr erweitern wollte, wurde 1929 verworfen (BBl 1929 I 873). Angenommen wurde hingegen 1927 die Finanzierung der internationalen Alpenstrassen durch die Zolleinnahmen (BBl 1927 I 749).

Aussenpolitisch standen in den ersten Nachkriegsjahren zwei wichtige Vorlagen zur Diskussion: der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund und das Staatsvertragsreferendum. Obwohl eine Volksabstimmung verfassungsrechtlich nicht notwendig gewesen wäre, wurde der Beitritt zum Völkerbund wegen seiner grossen

staatspolitischen Tragweite doch der Abstimmung unterbreitet. Volk und Stände stimmten ihm am 16. Mai 1920 zu (BBl 1920 III 791). 1913 verlangte eine Volksinitiative die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum (BBl 1914 III 446). Der Bundesrat legte der Bundesversammlung einen Gegenentwurf vor (BBl 1919 II 231); diese entschied sich aber für die Volksinitiative, desgleichen Volk und Stände (BBl 1921 I 423).

123.2

In der Zeit zwischen 1923 und 1932 führte die günstige wirtschaftliche Entwicklung zu einer grösseren Kompromissbereitschaft der politischen Gruppen²⁴⁾. So wurden die beiden Vorlagen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, über Massnahmen gegen die Überfremdung und über die Regelung der Einbürgerung von Volk und Ständen gutgeheissen (BBl 1925 III 432 und 1928 II 153). Damit wurde das Notverordnungsrecht durch ordentliches Verfassungsrecht abgelöst. Volk und Stände nahmen 1925 die Einführung der «Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung» an (BBl 1926 I 1). Ebenfalls angenommen wurde 1929 der Gegenvorschlag der Bundesversammlung zu einer Volksinitiative über die Sicherung der Getreideversorgung des Landes (BBl 1929 I 519), ein Jahr später auch die Vorlage der Bundesversammlung über das Alkoholwesen (BBl 1930 I 381), die eine Einschränkung des Schnapsverbrauchs anstrebte. Schliesslich wurde 1931 das Ordnungsverbot für Bundesbehörden auf die kantonalen Behörden ausgedehnt und zudem verschärft (BBl 1931 I 293).

123.3

Die Weltwirtschaftskrise erfasste die Schweiz später als das Ausland. Von 1931 an gingen die Export- und die Fremdenverkehrsindustrie stark zurück; mit einer Arbeitslosigkeit von 5 Prozent im Jahre 1936 erreichte die Krise ihren Höhepunkt. Wiederum wurden mehr Volksinitiativen eingereicht, von 1933 bis 1939 insgesamt 20. Sie wurden von politischen Gruppen getragen, die nicht im Bundesrat vertreten waren, so die gesamte Linke, der Landesring und rechtsstehende Gruppierungen²⁵⁾.

Sinkende Zolleinnahmen wegen rückläufiger Importe und wachsende Ausgaben zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise belasteten den Bundeshaushalt. Die Gewerkschaften forderten 1933 mit ihrer Krisensteuerinitiative, dass die Kriegsteuer – bis 1932 wurde sie für das Truppenaufgebot im Ersten Weltkrieg erhoben – als «Krisensteuer» weitergeführt werde. Mit der Annahme der Übergangsordnung des Finanzhaushaltes durch Volk und Stände im Jahre 1938 (BBl 1938 II 1103) wurde eine Krisenabgabe verfassungsrechtlich verankert; die Krisensteuerinitiative wurde später (1947) zurückgezogen. Auch die Kriseninitiative, 1934 von Sozialdemokraten und Gewerkschaften eingereicht, hatte die Bekämpfung der Wirtschaftskrise zum Ziel. Sie wurde nach einem heftigen Abstimmungskampf verworfen (vgl. Ziff. 112). Aus konservativen und frontistischen Kreisen stammten die 1934 und 1935 eingereichten Volksinitiativen «Verbot der Freimaurei» – abgelehnt in der Volksabstimmung vom 28. November

1937 (BBl 1937 II 497) –, «Schutz der Armee und ausländische Spitzel» und «Entpolitisierung der Bundesbahnen» (beide nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgezogen).

Nach 1936 verbesserte sich die wirtschaftliche Lage, was zu einer grösseren Verständigungsbereitschaft führte, etwa in der Annäherung der Sozialpartner (Friedensabkommen in der Metallindustrie von 1937) und in der Unterstützung der Landesverteidigung durch die Sozialdemokraten. Massnahmen zur Bekämpfung der Krise brachte die Vorlage über den «Ausbau der Landesverteidigung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit», die am 4. Juni 1939 von Volk und Ständen gutgeheissen wurde (BBl 1939 II 43), wogegen die Volksinitiative, welche die staatliche Kontrolle von Produktion, Vertrieb und Beschaffung von Kriegsmaterial forderte, verworfen wurde. Den Gegenvorschlag der Bundesversammlung, der die Herstellung von Kriegsmaterial einer Bewilligungspflicht unterstellte und dem Bund die Regelung der Ein- und Ausfuhr von Waffen übertrug, hiessen Volk und Stände gut (BBl 1938 I 533). Ebenfalls angenommen wurde die Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache (BBl 1938 I 533).

Die Diskussion über die Wiederherstellung der Volksrechte nahm in dieser Zeitspanne einen breiten Raum ein. Vor allem während der Wirtschaftskrise wurde die Möglichkeit, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dringlich zu erklären und sie damit dem Referendum zu entziehen, ausserordentlich rege genutzt. Mehrere Volksinitiativen verlangten eine Änderung²⁶. Die Bundesversammlung erarbeitete einen Gegenentwurf, der 1939 von Volk und Ständen angenommen wurde (BBl 1939 I 161). Danach durften allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nur noch mit Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte dringlich erklärt werden; ausserdem waren sie zu befristen und nur bei zeitlicher Dringlichkeit erlaubt. Doch blieben auch sie dem Referendum entzogen.

Im gleichen Jahr lehnten Volk und Stände die Initiative «zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger» ab (BBl 1939 I 161). Sie wollte die Verfassungsgerichtsbarkeit auf alle Erlasse und Verfügungen des Bundes ausdehnen, mit Ausnahme der in einer Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse.

123.4

Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges erteilte die Bundesversammlung dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die erforderlichen Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität zu treffen (AS 1939 769). Das Vollmachtenrecht des Bundesrates bildete das Schwergewicht der Rechtsetzung im Bunde. Die 1941 eingereichte Initiative für einen verbesserten Familienschutz führte zur einzigen Verfassungsrevision: der Gegenvorschlag der Bundesversammlung wurde am 25. November 1945 von Volk und Ständen angenommen (BBl 1945 II 817). Verworfen wurden die Volksinitiativen über die «Neuordnung des Alkoholwesens» (1941), über die «Volkswahl des Bundesrates und die Erhöhung der Mitgliederzahl» (1942) und über die «Reorganisation des Nationalrates» (1942) (BBl 1941 245, 1942 89 430). Als politisch bedeutsam

bleibt zu erwähnen, dass die Sozialdemokraten 1943 stärkste Partei wurden und erstmals einen Bundesrat stellten.

124 Partialrevisionen in der Zeit von 1946 bis Ende 1984

(vgl. Anhang 3)

124.1

Vom Kriegsende bis anfangs der fünfziger Jahre ging es vor allem darum, möglichst rasch zum ordentlichen Rechtsetzungsverfahren zurückzukehren und das Verhältnis von Staat und Wirtschaft – nach der durch die Krise und den Krieg bedingten staatlichen Lenkung – neu zu regeln.

Zwei Volksinitiativen zur Wirtschaftsverfassung – beide 1943 eingereicht – wurden vorerst verworfen: 1946 die Initiative «Recht auf Arbeit» des Landesrings der Unabhängigen (BBl 1947 I 454), 1947 jene der Sozialdemokraten über «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» (BBl 1947 II 381). Hingegen nahmen Volk und Stände die Vorlage der Bundesversammlung über die «Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung» am 6. Juli 1947 an (BBl 1947 III 170).

Die sogenannten Wirtschaftsartikel gewährleisteten die Handels- und Gewerbe-freiheit als Grundrecht, soweit es nicht durch Verfassung und Gesetz eingeschränkt ist. Sie behalten das kantonale Recht vor über die Ausübung und die Besteuerung von Handel und Gewerbe, über das Gastgewerbe sowie über die Regale. Sie umschreiben wirtschaftspolitische und konjunkturpolitische Befugnisse des Bundes. Schliesslich ist der Bund zuständig für das Bankwesen.

Nach dem Krieg beauftragte die Bundesversammlung den Bundesrat, das Voll-machtenrecht aufzuheben oder einzuschränken, sobald die Verhältnisse es erlaubten, und neues Vollmachtenrecht nur noch ausnahmsweise zu setzen (BS I 88). Die Volksinitiative für die «Rückkehr zur direkten Demokratie» von 1946 wollte den Abbau des Vollmachtenrechts beschleunigen. Sie sah für dringliche Bundesbeschlüsse neu ein nachträgliches Referendum vor: ein fakultatives für verfassungsgemässe, ein obligatorisches für jene, die sich nicht auf die Verfassung stützen. Entgegen der Verwerfungsempfehlung von Bundesrat und Bundesversammlung wurde sie von Volk und Ständen 1949 gutgeheissen (BBl 1949 II 581).

124.2

1950 hob die Bundesversammlung die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates auf und setzte das noch geltende Vollmachtenrecht auf Ende 1952 ausser Kraft (Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1950; AS 1950 1493). Ordentliches Recht musste das ausserordentliche ablösen. Zudem wurden wieder vermehrt Volksinitiativen eingereicht, vor allem von den Sozialdemokraten zwischen 1953 und 1959, als sie – nach dem Rücktritt von Bundesrat Weber – nicht mehr in der Landesregierung vertreten waren²⁷⁾.

Besonders umstritten war die Finanzordnung des Bundes. Bis 1958 scheiterten alle Versuche, eine umfassende Ordnung der Bundesabgaben in der Verfassung zu verankern. 1950 wurde eine erste, dauerhafte Finanzordnung verworfen (BBl 1950 III 179), 1953 eine weitere, die auf 12 Jahre befristet war (BBl 1954 I 531). Ebenfalls verworfen wurden 1951 eine Volksinitiative, welche die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen der Kantone und der Gemeinden verlangte (BBl 1951 II 577), 1952 eine Initiative für die Aufhebung der Umsatzsteuer (BBl 1952 II 384) und im gleichen Jahr sowohl die Initiative der Sozialdemokraten für eine Vermögensabgabe und Rüstungszuschläge «zur Rüstungsfinanzierung und zum Schutz der sozialen Errungenschaften» (BBl 1952 II 301) wie die Vorlage der Bundesversammlung für Rüstungszuschläge (BBl 1952 II 657). Um wenigstens die bisherigen Steuereingänge zu gewährleisten, wurde das Fiskalnotrecht aus der Kriegszeit, das nur bis Ende 1949 gelten sollte, verlängert: bis 1951 durch dringlichen Bundesbeschluss (AS 1949 1801), bis 1958 durch zwei provisorische Finanzordnungen (1951–1954 und 1955–1958), die von Volk und Ständen 1950 (BBl 1950 III 730) und 1954 (BBl 1954 II 941) angenommen wurden. 1958 wurde eine auf sechs Jahre befristete Finanzordnung angenommen (BBl 1958 I 1068), die die Bundesabgaben nun abschliessend in der Bundesverfassung umschrieb.

Unter dem Fiskalnotrecht wurde auch die Währungsordnung geändert: 1936 wurde die Nationalbank von der Pflicht entbunden, das Notengeld gegen Gold einzulösen. Ein erster Versuch, die Währungsordnung ins ordentliche Recht zu überführen, scheiterte 1949 (BBl 1949 II 1); ebenfalls eine Volksinitiative, die die Golddeckung durch eine reine Papierwährung ersetzen wollte. Angenommen wurde hingegen der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der bestimmte, dass das Notengeld durch Gold und Guthaben zu decken und – ausser bei gestörten Währungsverhältnissen – einzulösen ist. Die Notenbank soll den Geldumlauf regeln, den Zahlungsverkehr erleichtern sowie eine Kredit- und Währungspolitik im Interesse des Landes führen (BBl 1951 II 307).

In den Krisen- und Kriegsjahren drängte sich eine staatliche Kontrolle der Preise und Mieten auf: eingeführt wurde sie 1936, 1939 durch einen Vollmachtenbeschluss verschärft und ausgedehnt. Nach dem Krieg wurde 1952 in einem Verfassungszusatz eine beschränkte Preis- und Mietkontrolle befristet weitergeführt (BBl 1952 III 812), die 1956 (BBl 1956 I 877), 1960 (BBl 1960 II 181) und zum letzten Mal 1964 (BBl 1964 II 1657) bis 1969 verlängert wurde, wobei die Mietzinskontrolle schrittweise abgebaut wurde. Mit einem dringlichen Bundesbeschluss (AS 1969 1297) wurde 1969 der Mieterschutz bis Ende 1970 verlängert, womit die Preiskontrollmassnahmen vorläufig abgeschlossen waren. Eine vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingereichte Volksinitiative zum Schutz der Mieter und Konsumenten, die wesentlich weiter ging und ein umfassendes Preiskontroll- und Preisausgleichssystem vorsah, war 1955 abgelehnt worden, desgleichen der Gegenentwurf der Bundesversammlung (BBl 1955 I 1149).

Alle Bemühungen, die Volksrechte auszudehnen, wurden in dieser Periode abgelehnt: 1956 das Verwaltungsreferendum bei der Erteilung von Wasserrechtskonzessionen (BBl 1956 I 1333), ebenfalls 1956 das Finanzreferendum (BBl 1956 II 1023) und 1959 das Frauenstimmrecht (BBl 1959 I 573).

Schliesslich wurden dem Bund eine Reihe neuer Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen: 1953 die Zuständigkeit für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (BBl 1954 I 42) sowie für die Atomenergie und den Strahlenschutz (BBl 1957 II 1169), 1958 für das Filmwesen (BBl 1958 II 621) und 1959 für den Zivilschutz (BBl 1959 II 45), nachdem eine erste Vorlage 1957 zwar ein Ständemehr, nicht aber das Volksmehr erreichte. Verworfen wurde hingegen 1956 die Brotgetreideordnung mit erweiterten Bundesbefugnissen (BBl 1956 II 657) – das Vollmachtenrecht zur Getreideversorgung wurde aber mit befristetem Verfassungszusatz 1952 (BBl 1952 III 812) weitergeführt und 1957 bis 1960 verlängert (BBl 1957 II 1169). Ebenfalls verworfen wurden 1957 ein Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (BBl 1957 I 1040) und 1958 die Initiative für einen verschärften Kartellartikel (BBl 1958 I 505) sowie die Initiative für die 44-Stunden-Woche (BBl 1958 II 1465).

124.3

Die Folgeprobleme der Krisen- und der Kriegszeit und die knappen Bundesfinanzen verzögerten anfänglich die Verwirklichung der für die ständig wachsende Volkswirtschaft notwendigen Infrastruktur. Dies führte in den sechziger Jahren zu einem grossen Nachholbedarf. Einen Grundstein legte der Gegenentwurf zur «Initiative über das Strassennetz», der 1958 von Volk und Ständen angenommen wurde (BBl 1958 II 621). Der steigende Energiebedarf war Anlass, dem Bund 1961 eine umfassende Kompetenz zu übertragen für den Bau und den Unterhalt von Rohrleitungsanlagen, die flüssige oder gasförmige Brenn- und Treibstoffe befördern (BBl 1961 I 657). Der Bedarf an akademisch ausgebildeten Fachkräften stieg; 1963 wurde der Bund ermächtigt, die Aufwendungen der Kantone für Stipendien zu unterstützen und eigene Ausbildungsbeihilfen zu gewähren (BBl 1963 II 1536). Zur Förderung der Volksgesundheit wurde 1970 der Turn- und Sportartikel in die Verfassung aufgenommen (BBl 1970 II 1516).

Der ungeahnte wirtschaftliche Aufschwung und die sich aufdrängenden öffentlichen Infrastrukturleistungen heizten die Hochkonjunktur an. Die Preise stiegen. Die 800 000 ausländischen Arbeitskräfte vergrösserten den Ausländeranteil von 5 Prozent Ende des Zweiten Weltkrieges auf 16 Prozent um 1970.

Der Bund stand diesen Problemen weitgehend ohne rechtliche Mittel gegenüber. 1964 wurden durch dringliche Bundesbeschlüsse die Bautätigkeit eingeschränkt und die Kreditschöpfung eingedämmt²⁸⁾. Im Jahre 1965 wurde die erste «Überfremdungsinitiative» eingereicht. Der Bundesrat stellte ein eigenes Programm zur Ausländerpolitik in Aussicht²⁹⁾. Er verschärfte 1968 – nachdem die Volksinitiative zurückgezogen worden war – die Bestimmungen über die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte. Die zweite Überfremdungsinitiative wurde 1970 verworfen (BBl 1970 II 1002).

Die Inflation hatte eine Flucht in die Sachwerte zur Folge, vor allem in den Boden. Die Bodenspekulation nahm zu, das Land wurde zunehmend verbaut und zersiedelt. Ein 1962 angenommener Verfassungsartikel übertrug dem Bund die Zuständigkeit, den Natur- und Heimatschutz zu fördern und eigene Massnah-

men zu ergreifen (BBl 1962 I 1456). 1963 reichte die Sozialdemokratische Partei eine Volksinitiative zur Bekämpfung der Bodenspekulation ein, für Massnahmen gegen die steigenden Bodenpreise und die Wohnungsnot sowie für die Orts-, Regional- und Landesplanung. Die Initiative wurde 1967 verworfen (BBl 1967 II 589). Volk und Stände nahmen hingegen 1969 die Bodenrechtsvorlage der Bundesversammlung an (BBl 1969 II 1101). Sie bot – neben einer ausdrücklichen Verankerung der Eigentumsgarantie – die Grundlage für eine wirkungsvolle Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Im Bereich der Volksrechte verwarf der Souverän 1961 eine Volksinitiative für die Einführung der Gesetzesinitiative (BBl 1961 II 1353); 1963 ebenfalls eine Volksinitiative, welche die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen dem obligatorischen Referendum unterstellen wollte (BBl 1963 II 859), nachdem Volk und Stände bereits ein Jahr zuvor die Initiative für ein Verbot von Atomwaffen abgelehnt hatten (BBl 1962 I 1473).

Angenommen wurde hingegen 1962 der Vorschlag der Bundesversammlung, die Zahl der Mitglieder des Nationalrates auf 200 festzulegen und die Sitze im Verhältnis der kantonalen Wohnbevölkerung aufzuteilen (BBl 1962 II 1313). Vier Jahre später wurde der Auslandschweizerartikel angenommen, der dem Bund die Zuständigkeit überträgt, die Beziehungen zu den im Ausland lebenden Schweizerbürgern zu fördern und ihre rechtliche Stellung, beispielsweise die Ausübung ihrer politischen Rechte, zu regeln (BBl 1966 II 633).

Auch in dieser Periode konnte die Finanzordnung wiederum nur befristet weitergeführt werden: 1963 wurde sie – im wesentlichen unverändert – bis 1974 verlängert (BBl 1963 II 1565).

124.4

In den siebziger Jahren zeichneten sich schon früh wachstumsbedingte Krisenerscheinungen ab. Die weltweite Rezession Mitte der siebziger Jahre erfasste auch die Schweiz. Die Steuereinnahmen gingen zurück, durch den Zollabbau büsste der Bund zudem eine wichtige Einnahmequelle ein. Die Defizite des Bundes stiegen. Soziale und ökologische Folgeprobleme des Wirtschaftswachstums führten zu verschiedenen Vorstössen auf Revision der Bundesverfassung.

Die siebziger Jahre waren ein «Jahrzehnt der Verfassungspolitik»³⁰⁾: der Souverän stimmte über 69 Revisionsvorlagen ab, zwischen 1961 und 1970 waren es noch 21 gewesen.

Es wurden wieder wesentlich mehr Initiativen eingereicht, manche von Ad-hoc-Gruppen³¹⁾.

Ein bestimmendes Thema der Verfassungspolitik blieb die Bundesfinanzordnung. Der Bundesrat legte 1969 erneut den Entwurf für eine dauerhafte Neuordnung vor (BBl 1969 II 749). Die Mehrheit des Volkes stimmte 1970 der Finanzreform zu, diese scheiterte aber am fehlenden Ständemehr (BBl 1971 I 84). Das Parlament schlug daher die Weiterführung der Übergangsordnung von 1958 und 1964 vor, mit einer Befristung der Wehr- und der Warenumsatzsteuer bis 1982 (BBl 1971 I 486); Volk und Stände stimmten 1971 zu (BBl 1971 I 1403).

Bereits 1972 gab der Bundesrat seine Absicht bekannt, den zu erwartenden Fehlbeträgen zu begegnen: mit Sparmassnahmen sowie mit einer Erhöhung von Sondersteuern und der Steuersätze für die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer. Die Räte stimmten diesem «Massnahmenpaket» zu und beschlossen eine «Ausgabenbremse» für die eigenen Ausgabenbeschlüsse. 1974 versagten Volk und Stände den Steuererhöhungen die Zustimmung. Die «Ausgabenbremse» wurde zwar angenommen, konnte aber nicht in Kraft treten, da sie mit den abgelehnten Steuererhöhungen gekoppelt war (BBl 1975 I 1159). Ein Jahr später stimmten Volk und Stände dem von der Bundesversammlung vorgeschlagenen Finanzpaket zu (BBl 1975 II 278 und 864).

Die gespannte Finanzlage des Bundes führte zu einer Reihe weiterer Vorlagen: Eine Volksinitiative des Landesrings der Unabhängigen «für eine gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien» wurde 1976 verworfen (BBl 1976 II 1048), 1977 eine Vorlage der Bundesversammlung zur Einführung einer Mehrwertsteuer und zu einer Neuregelung der direkten Bundessteuer (BBl 1977 III 253), im gleichen Jahr auch die «Reichtumssteuer-Initiative» der Sozialdemokratischen Partei (BBl 1978 I 320). Von Volk und Ständen angenommen wurde hingegen 1977 ein neuer Verfassungsartikel über die Steuerharmonisierung (BBl 1977 II 1504).

Angesichts der rückläufigen Zolleinnahmen wurde an einer stärkeren Belastung des Konsums und damit am Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer festgehalten. Volk und Stände verwarfen 1979 aber auch die zweite Mehrwertsteuervorlage und die Neuordnung der direkten Bundessteuer (BBl 1979 II 496). Die Vorlage der Bundesversammlung mit «Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes» wurde hingegen 1980 angenommen (BBl 1981 I 308). Vom Souverän angenommen wurde ein Jahr später auch eine erneute, bis 1994 befristete Weiterführung der Finanzordnung mit Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BBl 1982 I 194).

Die drei letzten Finanzvorlagen wurden gutgeheissen: 1983 die Neuregelung der Zweckbindung bei den Treibstoffzöllen (BBl 1983 II 294), 1984 die Schwerkverkehrsabgabe und die Autobahnvignette (BBl 1984 I 1353).

Bereits in den sechziger Jahren zeigte sich, dass die Zuständigkeiten und Instrumente des Bundes nicht ausreichten, um eine wirksame und möglichst marktkonforme Konjunkturpolitik zu führen.

Im Mai 1971 wertete der Bundesrat den Schweizerfranken um 7 Prozent auf. Die damit erhoffte Dämpfung sollte verstärkt werden durch Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarcktes (AS 1971 961), die Ermächtigung an die Notenbank, Devisentermingeschäfte abzuschliessen (AS 1971 960), und durch weitere Massnahmen zur Abwehr ausländischer Gelder (AS 1971 1449). 1972 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur. Einmal mehr musste auf dringliche, ekstrakonstitutionelle Bundesbeschlüsse ausgewichen werden, die nachträglich ausnahmslos von Volk und Ständen gutgeheissen wurden. Das neue Massnahmenpaket von 1972 enthielt die Bundesbeschlüsse über Massnahmen zum Kreditwesen (AS 1972 3068), zur Einschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen bei den Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden (AS 1972 2994), zur Sta-

bilisierung des Baūmarktes (AS 1972 3049) sowie zur Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne (AS 1972 3059).

Ein neuer Konjunkturartikel tat not: Die Inflation war noch immer nicht behoben, zum andern fehlte eine verfassungsrechtliche Grundlage für die wirksame Verhütung und Bekämpfung einer Rezession (BBl 1976 III 677). Die erste Vorlage der Bundesversammlung über einen Konjunkturartikel scheiterte 1975 trotz Volksmehr an der Patt-Situation bei den Ständen (BBl 1975 II 196). 1978 wurde der neue Konjunkturartikel in einer geänderten Fassung von Volk und Ständen angenommen (BBl 1978 I 1085).

Konjunkturpolitisch und sozialpolitisch von Bedeutung waren weitere Verfassungsvorlagen über Preiskontrolle, Mieterschutz, Wohnungsbau und Konsumentenschutz. Der Bundesbeschluss von 1972 zur Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne – auf Ende 1975 befristet (AS 1972 3059) – wurde mit einem neuen dringlichen Bundesbeschluss bis Ende 1978 verlängert (AS 1975 2552). Im Juni 1979 wurde von den Konsumentinnenorganisationen die Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» eingereicht; sie forderte eine ständige Preisüberwachung, um Missbräuche bei der Preisbildung zu verhindern. Volk und Stände hiessen sie 1982 gut und warfen den Gegenvorschlag der Bundesversammlung (BBl 1983 I 927). Auch ein neuer Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz wurde 1981 angenommen (BBl 1981 II 1266).

Der Wohnungsmangel, die starken Mietzinserhöhungen sowie die Aufhebung der befristeten Mieterschutzmassnahmen auf Ende 1969 führten 1967 zur Volksinitiative «Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes». Bundesrat und Bundesversammlung lehnten sie ab, kündigten aber neue Massnahmen in der Wohnungspolitik an. Sie wurde 1970 auch von Volk und Ständen verworfen (BBl 1970 II 1628). Ein Jahr später wurde die Initiative «Förderung des Wohnungsbaus» eingereicht. Die Bundesversammlung legte einen Gegenvorschlag vor und unterbreitete gleichzeitig einen Verfassungsartikel über Mieterschutzmassnahmen. Ihre Vorlage wurde 1972 angenommen, während die Initiative verworfen wurde (BBl 1972 I 1309 und 1314). Nur ein Jahr danach wurde erneut eine Volksinitiative «für einen wirksamen Mieterschutz» eingereicht; sie sah eine Bewilligungspflicht für Mietzinserhöhungen und den Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen vor. Die Bundesversammlung unterbreitete einen Gegenentwurf, der die Kompetenz des Bundes zur Missbrauchsgesetzgebung auf das ganze Land ausdehnte – bisher hatte sie sich auf Gemeinden mit Wohnungsnot beschränkt. Doch wurden die Initiative wie der Gegenvorschlag von Volk und Ständen 1977 verworfen (BBl 1977 III 837).

Gleich dreimal hatten sich Volk und Stände 1976 zu Verfassungsvorlagen auf dem Gebiete des Arbeitsrechts zu äussern. Nach dem Konjunkturrückgang von 1974 verschärfte sich das Problem der Arbeitslosenversicherung (BBl 1975 II 1563). Der dringliche Bundesbeschluss von 1975 (AS 1975 1078) brachte keine langfristige Lösung. Die Bundesversammlung schlug eine dauerhafte allgemeine Versicherungspflicht vor, die von Volk und Ständen angenommen wurde (BBl 1976 II 1562). Abgelehnt wurden hingegen die 1971 eingereichte «Mitbestimmungsinitiative» und der Gegenentwurf der Bundesversammlung (BBl 1976 II

1048), ferner die 1973 eingereichte Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche (BBl 1977 I 1380).

Die Hochkonjunktur begünstigte den Ausbau der Sozialversicherungen. Zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wurden von 1958 bis 1970 insgesamt acht Volksinitiativen eingereicht, sieben allerdings wieder zurückgezogen, nachdem Gesetzesrevisionen den Anliegen entsprochen hatten³²⁾. 1970 standen sich drei Volksinitiativen gegenüber: die Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei für eine Volkspension, diejenige der Partei der Arbeit für eine wirkliche Volkspension sowie jene eines überparteilichen Komitees für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Nach Auffassung der bürgerlichen Parteien liefen die beiden Initiativen der Linken auf eine Aufhebung der Pensionskassen hinaus, wodurch der privaten Wirtschaft das in diesen Kassen angehäuften Kapital nicht mehr zur Verfügung stünde. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung verzichtete auf eine Volkspension; er sah ein Obligatorium der beruflichen Vorsorge und eine Anpassung der Renten an die Preisentwicklung vor. Die Sozialdemokratische Partei und das überparteiliche Komitee zogen ihre Initiativen zurück. 1972 wurde die Volksinitiative der Partei der Arbeit verworfen, der Gegenvorschlag wurde angenommen (BBl 1973 I 73). Verworfen wurde 1978 auch die Volksinitiative zur Herabsetzung des AHV-Alters (BBl 1978 I 1085). Auf dem Gebiet der Kranken-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung gelangen keine Neuerungen. Als Therapie gegen die Kostensteigerung im Gesundheitswesen forderte die Volksinitiative für eine «soziale Krankenversicherung» ein allgemeines Obligatorium und die Finanzierung durch Lohnprozente. Die Bundesversammlung arbeitete einen Gegenvorschlag aus, der – wie die Volksinitiative – 1974 verworfen wurde (BBl 1975 I 1159). Auch die Volksinitiative für einen «wirksamen Schutz der Mutterschaft» wurde 1984 deutlich abgelehnt (BBl 1985 I 273).

Das zunehmende Wirtschaftswachstum zog ökologische Folgeprobleme nach sich. Der Bund war für den Gewässerschutz schon seit 1953 zuständig, nicht aber für Massnahmen gegen Luftverschmutzung und Lärm. Ein weitgefasster Umweltschutzartikel, der 1971 angenommen wurde (BBl 1971 I 1403), schloss diese Lücke. Das Umweltschutzgesetz trat dann am 1. Januar 1985 in Kraft.

Über Fragen von Verkehr und Energie und ihrer Umweltbelastung kamen allein zwischen 1977 und 1979 vier Volksinitiativen und ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung: Die Initiativen Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge («Albatros-Initiative», BBl 1977 III 837), Demokratie im Nationalstrassenbau (BBl 1978 I 1085), 12 motorfahrzeugfreie Sonntage pro Jahr (BBl 1978 II 362), Atominitiative (BBl 1979 II 8) sowie der Gegenvorschlag zur Initiative Förderung der Fuss- und Wanderwege (BBl 1979 II 8). Nur dieser wurde angenommen, sämtliche Initiativen wurden abgelehnt. Ihre Anliegen wurden aber zum Teil auf Gesetzesebene aufgegriffen, etwa bei der Revision des Atomgesetzes, beim Kernenergiehaftpflichtgesetz, bei der Überprüfung des geplanten Autobahnnetzes und bei der Reduktion der Abgase für Motorfahrzeuge.

Auch der 1983 abgelehnte Energieartikel (BBl 1983 II 294) wollte die Grundlage für eine Energiepolitik schaffen, die die Energieversorgung sicherer, wirt-

schaftlicher und umweltfreundlicher gestalten sollte. Abgelehnt wurden ein Jahr später auch die Volksinitiative «für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung» sowie die zweite Atominitiative «für eine Zukunft ohne Atomkraftwerke» (BBl 1984 III 900).

Zahlreich waren die Verfassungsvorlagen auf dem Gebiet der Volksrechte und der Grundrechte. Das Frauenstimmrecht wurde 1971 – im zweiten Anlauf – von Volk und Ständen angenommen (BBl 1971 I 482). Eine umfassend verstandene Gleichberechtigung der Geschlechter gehörte zu den Grundanliegen der 1976 eingereichten Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau». Die Bundesversammlung übernahm in ihrem Gegenentwurf den Text von Artikel 9 des Expertenentwurfs für eine totalrevidierte Bundesverfassung. Die Initiative wurde zurückgezogen, den Gegenentwurf der Bundesversammlung nahmen Volk und Stände 1981 an (BBl 1981 II 1266). Mehrere parlamentarische Vorstösse und die Volksinitiative der Nationalen Aktion von 1973 verlangten eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums (BBl 1974 II 1133). Die Bundesversammlung sah in ihrem Gegenentwurf ein fakultatives und ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum vor, und zwar für ganz bestimmte völkerrechtliche Verträge. Volk und Stände verworfen 1977 die Initiative und nahmen den Gegenvorschlag an (BBl 1977 II 438). Zustimmung fand 1977 auch die Vorlage der Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Verfassungsinitiative und Referendum auf 100 000 beziehungsweise 50 000 (BBl 1977 III 837). Abgelehnt wurden hingegen die Volksinitiativen für «Demokratie im Nationalstrassenbau» 1978 (BBl 1978 I 1085) und «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» 1979 (BBl 1979 II 8) sowie im gleichen Jahr die Vorlage der Bundesversammlung über das «Stimm- und Wahlrecht für 18jährige» (BBl 1979 II 8).

Im Bereich der Grundrechte, des Bürgerrechts und der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden eine ganze Reihe von Verfassungsrevisionen angenommen: die Aufnahme eines Forschungsartikels (die Bildungsartikel wurden dagegen abgelehnt, (BBl 1973 I 1195), die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeregel (Jesuiten und Klöster; (BBl 1973 I 1660), die uneingeschränkte Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger und die Neuregelung der Unterstützungszuständigkeit der Kantone 1975 (BBl 1976 I 374); 1983 wurden die Verfassungsartikel zum Bürgerrecht revidiert, Bestimmungen über eine erleichterte Einbürgerung hingegen abgelehnt (BBl 1984 I 614). 1984 wurde auch der Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen angenommen (BBl 1985 I 273). Verworfen wurden hingegen die Initiativen über Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot (BBl 1972 II 1599), über die Fristenlösung (BBl 1977 III 837), über Trennung von Kirche und Staat (BBl 1980 II 204) sowie die Bankeninitiative (BBl 1984 II 989).

Zum erstenmal in der Geschichte des Bundesstaates wurde 1978 der Bestand der Kantone geändert: der eidgenössische Souverän stimmte der Aufnahme des Kantons Jura als neuen Stand der Eidgenossenschaft mit überwältigendem Mehr zu (BBl 1978 II 1222).

Zu einigen Fragen musste der Souverän wiederholt Stellung nehmen. Die Überfremdung und die Stellung der Ausländer bildeten Gegenstand mehrerer Volks-

initiativen, die alle abgelehnt wurden: Überfremdungsinitiativen der Jahre 1974 und 1977 (BBl 1974 II 1522, 1977 II 438), Mitenand-Initiative 1981 (BBl 1981 II 196), Ausverkauf der Heimat 1984 (BBl 1984 II 989). Zwei Verfassungsvorlagen versuchten, das Problem der Dienstverweigerung zu lösen: die aufgrund der «Münchensteiner-Initiative» (1972) erarbeitete Vorlage der Bundesversammlung wie die «Initiative für einen echten Zivildienst auf der Grundlage des Tatbeweises» scheiterten am Nein von Volk und Ständen (BBl 1978 I 320, 1984 I 1353). Erst beim dritten Versuch gelang die Aufnahme eines Radio- und Fernsehartikels (BBl 1985 I 273), nachdem entsprechende Vorlagen 1957 und 1976 verworfen worden waren (BBl 1957 II 154, 1976 III 1540).

2 Totalrevisionen in den Kantonen

21 Die kantonalen Verfassungsreformen

211 Neuere Revisionsbemühungen

Die Idee einer Totalrevision unserer Bundesverfassung wurde mitgefördert durch die Revisionsbemühungen in den Kantonen. In den letzten zwei Jahrzehnten haben mehrere Kantone ihre Verfassung total revidiert. Bis dahin hatten sich die Kantone – von wenigen Ausnahmen zu Beginn dieses Jahrhunderts abgesehen – darauf beschränkt, ihre im 19. Jahrhundert entstandenen und fortgebildeten Verfassungsordnungen durch Partialrevisionen den Erfordernissen der Zeit anzupassen.

Die Erneuerungswelle wurde von den Kantonen Nidwalden und Obwalden in den Jahren 1965 und 1968 eingeleitet, zu einem Zeitpunkt, als das Revisionsverfahren im Bund erst einsetzte. Neben den bloss formal überholten Verfassungen der Kantone Genf (1958) und Tessin (1967) waren vor allem die Bestrebungen um die Wiedervereinigung der beiden Basel (1957–1968) bedeutsam, wo ein gemeinsamer Verfassungsrat einen Verfassungsentwurf für einen vereinigten Kanton Basel ausarbeitete. 1980 hat sich der Kanton Aargau eine neue Verfassung gegeben. Als bisher jüngste Grundgesetze sind 1984 die totalrevidierten Verfassungen der Kantone Uri und Basel-Landschaft vom Volk angenommen worden. Die Verfassung des neu gegründeten Kantons Jura aus dem Jahre 1977 ist eine Neuschöpfung, die nicht an Vorbilder anknüpft.

In mehreren Kantonen sind die Revisionsbestrebungen weit fortgeschritten: Im Kanton Solothurn liegt der Entwurf des Verfassungsrats vor, der sich bis Ende Februar 1985 im Vernehmlassungsverfahren befand, im Kanton Glarus berät das Parlament den Verfassungsentwurf einer vom Regierungsrat eingesetzten Kommission, im Kanton Thurgau jenen der Regierung, während im Tessin eine Kommission den Entwurf zu einer neuen Staatsverfassung erarbeitet.

In jüngerer Zeit sind auch in anderen Kantonen parlamentarische Vorstösse unternommen worden, die die Frage der Wünschbarkeit und Notwendigkeit einer Totalrevision aufwerfen und die zum Teil noch hängig sind.

212 Gründe für die Totalrevision in den Kantonen

Zunächst ein historischer Rückblick: Noch im letzten Jahrhundert hatte jede Generation von neuem die Frage nach der politischen Grundordnung gestellt; im Zeichen der Regeneration, der Volkssouveränität, der Demokratie und der Bürgerrechte wurden die Kantonsverfassungen alle zehn oder zwanzig Jahre total revidiert. In den siebzig Jahren bis zur Schwelle unseres Jahrhunderts sind in der Eidgenossenschaft und ihren Kantonen 75 neue Verfassungswerke entstanden³³⁾. Nachdem auf diese Weise die Referendumsdemokratie in den staatlichen Institutionen verankert war, rückte das Instrument der Verfassungserneuerung immer mehr aus dem Mittelpunkt der politischen und sozialen Auseinandersetzung. Ein Anlass zur Totalrevision vor allem der kantonalen Verfassungen fehlte: man begnügte sich fortan mit punktuellen Änderungen.

Der Gedanke einer Gesamterneuerung des Verfassungsrechts lebte aber erneut auf, als etliche Kantone erkannten, dass ihre Verfassungen als Produkte des klassischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts den erhöhten Anforderungen der Gegenwart und Zukunft kaum mehr gewachsen waren. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit klapften auseinander. Bei den sorgfältig durchgeführten Bestandesaufnahmen wurden erhebliche formale und inhaltliche Mängel festgestellt: Die Verfassungen enthielten überholte Bestimmungen; auch fehlten wichtige Elemente eines modernen Grundgesetzes wie ein Katalog von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen oder eine übersichtliche Darstellung der kantonalen Aufgaben.

In andern Kantonen wurde die Totalrevision ausgelöst durch Gesetzesänderungen und Partialrevisionen der Verfassung, die meist einen grösseren Teilbereich des kantonalen Rechts neu ordnen sollten, etwa die Volksrechte, die Reorganisation der Verwaltung, die Gesetzgebung, das Gerichtswesen, die Gemeindeordnung oder die Gebietsaufteilung. Es erwies sich als vorteilhaft, diese Probleme *gesamthaft zu regeln*. Zudem sollte eine *formelle und inhaltliche Bereinigung* die Verfassung stärken und sie dem Bürger wieder näher bringen.

Schliesslich förderten das Vorhaben einer Totalrevision der Bundesverfassung und die bereits laufenden Revisionen in andern Kantonen die Bereitschaft, auch das eigene kantonale Grundgesetz total zu revidieren.

213 Grundzüge der totalrevidierten Verfassungen

Die kantonalen Verfassungsschöpfer waren sich bewusst, dass sie bei der Gestaltung ihrer Verfassungen an wesentliche Prinzipien und Schranken des Bundesrechts gebunden sind, vor allem an den Grundsatz vom Vorrang des Bundesrechts (Art. 2 ÜBBest. BV), an die Mindestanforderungen der Bundesverfassung für die Gewährleistung der politischen Rechte durch die Kantonsverfassungen (Art. 6 BV), die Garantie der Grundrechte und Rechtsgrundsätze durch den Bund, die Bundeskompetenzen und die kantonalen Vollzungsaufgaben.

Ein Blick auf die neuen Verfassungen von Nidwalden, Obwalden, Aargau, Uri, Basel-Landschaft und Jura sowie die Verfassungsentwürfe von Thurgau, Glarus und Solothurn bestätigt, dass sich die Kantone nicht mit einem – theoretisch denkbaren³⁴⁾ – Organisationsstatut begnügt haben. Vielmehr ist es ihnen gelun-

gen, klar gestaltete, wirksame und zukunftsorientierte Verfassungswerke zu schaffen, die neben organisatorischen Normen auch die Rechte und Pflichten der Bürger, die Sozial- und die Rechtsstaatlichkeit des Kantons und die demokratischen Institutionen zum Ausdruck bringen.

Revisionsthemen der neuen Verfassungen und Entwürfe:

- Eine umfassende formale, systematische und redaktionelle Bereinigung und Neugestaltung der bisherigen Verfassungen;
- die Aufnahme eines systematisierten Grundrechtskatalogs, von rechtsstaatlichen Grundsätzen, Verfahrensgarantien und teilweise von Sozialrechten;
- die Darstellung der öffentlichen Aufgaben des Kantons, sei es eine abschliessende Aufzählung verbunden mit einem Verfassungsvorbehalt, seien es nur die wichtigsten Aufgabenbereiche;
- die Aufnahme von Staatszielbestimmungen;
- die Neuordnung der politischen Rechte durch Erweiterung der Referendumsrechte und Einführung der Einheitsinitiative;
- die übersichtliche Darstellung der Behördenorganisation;
- die Verankerung der Gemeinden, ihrer Stellung und Organisation sowie der Gemeindeautonomie;
- die Neuregelung der Finanzordnung und des Verhältnisses von Staat und Kirche sowie die Neugliederung des Kantons.

22 Abgeschlossene Totalrevisionen

Zwischen 1900 und 1914 wurden vier kantonale Grundgesetze totalrevidiert, nämlich in Obwalden (1902), im Wallis (1907), in Appenzell-Ausser Rhoden (1908) und in Nidwalden (1913). Die späteren Versuche einer Totalrevision scheiterten – bis zur erfolgreichen Revision der Genfer Verfassung im Jahre 1958 – meist im Vorbereitungsstadium.

Im folgenden sollen die Revisionsbemühungen seit 1958 dargestellt werden.

221 Die Verfassung des Kantons Genf von 1958

Eine rein redaktionelle Totalrevision, die keine einzige Bestimmung der alten Verfassung inhaltlich änderte, wurde 1958 im Kanton Genf durchgeführt. Man wollte vor allem die veralteten und gegenstandslosen Bestimmungen ausmerzen, die sogenannten Verfassungsgesetze in den Verfassungstext aufnehmen und den Aufbau und die Sprache verbessern. Die neue Verfassung wurde am 7. Dezember 1958 vom Volk mit 13 226 Ja gegen nur 644 Nein angenommen. Da die Totalrevision materiell nichts änderte, trägt die Verfassung immer noch das ursprüngliche Datum des 24. Mai 1847 (BBl 1959 I 1425 1578; SR 131.234).

222 Die Verfassung des Kantons Nidwalden von 1965

Anlass zur erneuten Totalrevision nach jener von 1913 war die Herausgabe einer kantonalen Gesetzessammlung. Die damit betraute Kommission kam zur Überzeugung, dass vorgängig die Verfassung totalrevidiert werden müsse. Die

Landsgemeinde beauftragte den Landrat, das Revisionsvorhaben durchzuführen. Bereits im Jahr darauf konnte er den von einer Verfassungskommission ausgearbeiteten Entwurf verabschieden. Die neue Verfassung wurde am 10. Oktober 1965 von der ausserordentlichen Landsgemeinde angenommen – drei Tage, bevor die Motion Obrecht für die Totalrevision der Bundesverfassung eingereicht wurde (BB1 1965 III 619, 1966 I 558; SR 131.216.2).

Nach dem Bericht des Landrats brachte die neue Verfassung keine umwälzenden Neuerungen. Sie wollte das Bestehende an die Bedürfnisse der Gegenwart und der Zukunft anpassen und so vereinfachen, dass die Verwaltung in Kanton und Gemeinden verbessert würde (etwa durch die Bestimmungen über die Gemeindeorganisation, die Rechtsprechung und die Kompetenzen aller Behörden).

Beachtenswerte Neuerungen: ein Grundrechtskatalog, der teilweise die Gewährleistungen der Bundesverfassung wiederholt, aber auch ergänzt durch die bisher als ungeschrieben anerkannten Grundrechte der Meinungsfreiheit, körperlichen Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und Unverletzlichkeit der Wohnung; weiter verschiedene Rechtsschutzbestimmungen wie der Anspruch auf rechtliches Gehör, auf den verfassungsmässigen Richter und auf unentgeltliche Rechtspflege bei Mittellosigkeit sowie gewisse Mindestvorschriften für das Strafverfahren. Neu eingeführt wurden ein Verwaltungsgericht und die Verfassungsgerichtsbarkeit, neu umschrieben die sozialstaatlichen und kulturellen Aufgaben des Kantons.

223 Die Verfassung des Kantons Tessin von 1967

Im Kanton Tessin wurde in den sechziger Jahren eine Totalrevision der Verfassung an die Hand genommen, weil deren Text wegen zahlreicher Partialrevisionen unübersichtlich geworden war. Sie beschränkte sich auf rein formale Gesichtspunkte: Neugliederung und Säuberung von überholten Bestimmungen. Die Substanz blieb unverändert. Die revidierte Verfassung (BB1 1968 II 205 1290; SR 131.229) trägt immer noch das ursprüngliche Datum (Costituzione del 4 luglio 1830 riordinata il 29 ottobre 1967). Sie wurde vom Volk am 29. Oktober 1967 mit 25 591 Ja gegen 4469 Nein angenommen. Diese Verfassungsrevision gilt als Musterbeispiel einer totalen Formalrevision³⁵⁾.

224 Die Verfassung des Kantons Obwalden von 1968

Nach einer ersten Vorlage, die 1948 abgelehnt wurde, tauchte die Frage der Totalrevision im Zusammenhang mit einer Ende 1965 eingereichten Volksinitiative auf Umwandlung der Landsgemeindedemokratie in eine Referendumsdemokratie wieder auf. Bald darauf folgte eine Motion auf Totalrevision der Verfassung. Der Kantonsrat beschloss, dem Landvolk vorerst die Frage über die Beibehaltung der Landsgemeinde und danach jene über die Totalrevision zur Abstimmung vorzulegen. Beide Fragen wurden bejaht, worauf ein Verfassungsrat den Entwurf einer neuen Verfassung ausarbeitete. In der Volksabstimmung vom 19. Mai 1968 wurde die neue Verfassung mit 2388 Ja gegen 645 Nein angenommen (BB1 1968 II 53 1288; SR 131.216.1).

Nach der regierungsrätlichen Botschaft vom 25. März 1968 entstand die neue Verfassung aus dem Bedürfnis, «dem Volk das Grundgesetz wieder näher zu bringen, die demokratischen Institutionen an den Gegebenheiten der Zeit zu messen und die Voraussetzungen für den politischen und konfessionellen Frieden, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ... zu schaffen». Der Bundesrat stellte seinerseits fest, der Kanton Obwalden verfüge nunmehr «über eine nach modernen Gesichtspunkten konzipierte, in einprägsamer und jedermann verständlicher Sprache geschriebene, ausgewogene und fortschrittliche Verfassung» (BBl 1968 II 54).

Diese Totalrevision gilt wie jene von Nidwalden als «Formalrevision mit punktuellen Neuerungen»³⁶⁾. Zu erwähnen sind vor allem der Grundrechtskatalog mit verfahrensrechtlichen Garantien, die neu eingeführte Form der allgemeinen Anregung für Gesetzes- und Verfassungsinitiative, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Haftung der staatlichen Organe.

225 Die Verfassung des Kantons Aargau von 1980

Anstoss zur Revision der Verfassung aus dem Jahre 1885 gaben 1965 zwei Motionen im Aargauer Grossen Rat. Sie forderten, die weitgehend überholte Staatsverfassung in einer überzeugenden Gesamtschau zu prüfen und sie der Wirklichkeit anzupassen. So seien etwa die Volksrechte zu überdenken und die Kompetenzverteilung zwischen Volk, Parlament und Regierung den veränderten Verhältnissen anzupassen. Der heutigen Generation solle mit einer Totalrevision auch ein politisches Ziel gesetzt werden.

In der Grundsatzabstimmung vom 4. Juni 1972 beschlossen die Aargauer Stimmbürger, die Verfassung sei total zu revidieren. In der Folge wählten sie einen Verfassungsrat, dessen erster Entwurf in der Volksabstimmung vom 29. April 1979 verworfen wurde. Noch im selben Jahr wurde aber der bisherige Verfassungsrat beauftragt, die Revisionsarbeiten weiterzuführen. Er verabschiedete am 25. Juni 1980 eine geänderte Vorlage, die den umstrittensten Revisionspunkt des ersten Entwurfs – den Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzes-, Ausgaben- und Anleihensreferendum – nicht mehr enthielt, sondern zum obligatorischen Referendumsrecht zurückkehrte. Die zweite Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 28. September 1980 mit 35 464 Ja gegen 17 418 Nein angenommen (BBl 1981 II 249 III 1131; SR 131.227).

Die totalrevidierte Verfassung des Kantons Aargau ist formal und inhaltlich neu gestaltet; sie trifft übersichtlich und in verständlicher Sprache die rechtlichen und organisatorischen Grundentscheide des Kantons. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sind wieder in Einklang gebracht. Einzelheiten der bisherigen Verfassung wurden auf Gesetzesstufe verwiesen. Die öffentlichen Aufgaben sind neu in einem geschlossenen Katalog umfassend und grosszügig dargestellt und mit einem Verfassungsvorbehalt verbunden, wonach zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe eine entsprechende Verfassungsgrundlage bestehen muss. Diesen Aufgaben sind allgemein gefasste Staatszielbestimmungen vorangestellt; sie sollen die Sozialstaatlichkeit des Kantons zum Ausdruck bringen und sind als verbindliche Daueraufträge an die politischen Behörden für ihre gesetzgebende und planende Tätigkeit zu verstehen³⁷⁾.

Weiter enthält die Aargauer Verfassung neben den Grundsätzen staatlichen Handelns (Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip, Treu und Glauben) einen umfassenden Grundrechtskatalog; dieser erste Teil stimmt in Form und Inhalt weitgehend mit dem Entwurf einer Bundesverfassung von 1977 sowie mit der Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1985 (siehe Anhang 6) überein.

Die übrigen Teile der Verfassung regeln die politischen Rechte, die Behördenorganisation, die Stellung der Gemeinden und die Finanzordnung.

226 Die Verfassung des Kantons Uri von 1984

Der Regierungsrat liess 1979 einen Ideenkatalog zu einer neuen Urner Verfassung erarbeiten. Am 30. Juni 1981 beschloss der Landrat, die Kantonsverfassung vom 6. Mai 1888 sei total zu revidieren. Es solle eine formell-technische Revision sein, «mit punktuellen materiellen Änderungen durch Aufnahme des Rechtszustandes sowie von staatspolitisch gesicherten Neuerungen»³⁸⁾.

Der Verfassungsrat – nach Artikel 96 KV aus Mitgliedern des Regierungsrats und des Landrats zusammengesetzt – erstellte eine Mängelliste zur geltenden Verfassung, die er mit einem Fragenkatalog in die Vernehmlassung gab³⁹⁾. Aufgrund der Ergebnisse formulierte er einen Verfassungsentwurf, zu dem sich jedermann in einem Vernehmlassungsverfahren äussern konnte⁴⁰⁾. Die bereinigte Vorlage ist Ende Mai 1984 vom Verfassungsrat verabschiedet und in der Volksabstimmung vom 28. Oktober 1984 mit deutlichem Mehr angenommen worden.

Neu sind etwa: die Staatszielbestimmungen, die primäre Staatshaftung (bisher subsidiär), die Anerkennung der beiden Landeskirchen, ein abschliessender Katalog von Grundrechten, gefolgt von einer Bestimmung über die Grundpflichten des Bürgers. Die Stimmrechtsvoraussetzungen werden denen des Bundes angeglichen, die bisher lückenhaft genannten Aufgaben des Staates zusammengefasst und vervollständigt. Das umstrittene Bergregal wird grundsätzlich dem Kanton zugewiesen, die Gemeindearten und deren Aufgaben werden ausdrücklich geregelt und die Unvereinbarkeiten der Behörden neu gefasst.

227 Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984

Am 7. Dezember 1969 hatten die Baselbieter Stimmbürger die vom gemeinsamen Verfassungsrat beider Basel ausgearbeitete Verfassung für einen Kanton Basel abgelehnt. Damit waren die jahrelangen Bemühungen um eine Wiedervereinigung gescheitert, doch blieben die Reformarbeiten nicht ohne Wirkungen: Ein Postulat vom Dezember 1970 fasste verschiedene hängige Vorschläge zur Neugestaltung kantonaler Institutionen in die Forderung nach einer Prüfung der Totalrevision der Kantonsverfassung zusammen; dabei wies es unter anderem auf die zur Totalrevision der Bundesverfassung entwickelten Ideen hin.

Der Regierungsrat setzte 1972 eine Prospektivkommission für die Totalrevision der Staatsverfassung ein, die zwei Berichte vorlegte⁴¹⁾. Darin befürwortete sie

die Notwendigkeit einer Verfassungsreform und entwarf Leitbilder zu verschiedenen Problembereichen.

In der Volksabstimmung vom 26. September 1976 schuf der Souverän die Voraussetzungen für ein besonderes Revisionsverfahren: Die neuen §§ 48–49^{bis} KV bieten die Möglichkeit, in Vorabstimmungen über umstrittene Grundsatzfragen, allenfalls mit Varianten, zu entscheiden; an die Ergebnisse sind die Verfassungsschöpfer gebunden. Auch kann eine neue Verfassung dem Stimmbürger in Teilen und zeitlich gestaffelt vorgelegt werden. Schliesslich wurde die Totalrevision einem Verfassungsrat übertragen (BBl 1977 II 254 1037).

Gestützt auf die Kommissionsberichte und das im Mai 1975 durchgeführte Vernehmlassungsverfahren beantragte der Regierungsrat dem Landrat 1977 die Totalrevision der Verfassung⁴²⁾. Der Landrat hiess diesen Antrag im Januar 1978 gut und beauftragte die Regierung mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs zuhanden des Verfassungsrats⁴³⁾. Der 1979 gewählte Verfassungsrat erarbeitete auf der Grundlage dieses Vorentwurfs einen eigenen Entwurf⁴⁴⁾, über den 1982 das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde. Am 26. Februar 1984 konnte der Baselbieter Souverän in einer vorgezogenen Konsultativabstimmung zu umstrittenen Einzelfragen des Entwurfs Stellung nehmen (fakultatives Referendum, Aufteilung des Bezirks Arlesheim, Amtszeitbeschränkung sowie Ombudsmann). Am 4. November 1984 ist der Entwurf dem Volk als Ganzes vorgelegt und mit knappem Mehr angenommen worden.

Der Verfassungsentwurf enthält zahlreiche Neuerungen: Im ersten Teil über das Verhältnis Bürger – Staat werden die Grundsätze staatlichen Handelns und die Grundrechte in einem Katalog umschrieben, ebenso Inhalt und Schranken der Grundrechte, die Rechtsschutzgarantien sowie die Staatshaftung. Neu sind auch die «Sozialrechte» (Existenzgarantie, soziale Sicherheit, Recht auf Bildung, Arbeit und Wohnung). Die Volksrechte werden erweitert durch die Einheitsinitiative, das Planungsreferendum und die Möglichkeit von Vorabstimmungen über Grundsatzfragen. Neu sind ferner die Verfassungsgerichtsbarkeit sowie der Ombudsmann – die einzige Neuerung, die in der Vorabstimmung vom 26. Februar 1984 gutgeheissen wurde. Jede neue kantonale Aufgabe bedarf einer verfassungsmässigen Grundlage; das ausführende Gesetz muss jeweils gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden.

23 Laufende Totalrevisionen

231 Kanton Glarus

Die glarnerische Verfassung ist seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1887 etwa 35mal geändert worden. Mit Beschluss vom 16. Mai 1970 beauftragte die Landsgemeinde den Regierungsrat und den Landrat, den Entwurf einer neuen Kantonsverfassung auszuarbeiten und der Landsgemeinde vorzulegen. Im Mittelpunkt der Revision steht die Frage, ob und wie die Landsgemeinde als politische Institution weitergeführt werden könne. Damit hängen eng zusammen die Stellung von Landrat und Regierungsrat und deren Verhältnis zur Landsgemeinde⁴⁵⁾. Zu prüfen sind ferner die Kompetenzen der Behörden, namentlich

im finanziellen Bereich, die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Neuordnung der Gemeindeorganisation.

Der Regierungsrat setzte im Dezember 1970 eine Kommission ein, deren Arbeitsergebnisse 1975 in einen ersten Vorentwurf mündeten, der 1977 verabschiedet wurde und zu dem 1981 ein Kommentar erschien⁴⁶⁾. Ende 1982 war das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen. Die Ergebnisse hat der Regierungsrat im Oktober 1984 mit seiner Stellungnahme dem Landrat unterbreitet, der den endgültigen Verfassungstext erarbeiten wird⁴⁷⁾.

232 Kanton Thurgau

Die Thurgauer Verfassung trägt das Datum des 28. Februar 1869, ist somit älter als die Bundesverfassung. Die Revision von 1869 bildete den Schlusspunkt nach einer Reihe von Totalrevisionen in den Jahren 1803, 1815, 1837 und 1849⁴⁸⁾. Ein Begehren auf erneute Totalrevision im Jahre 1930 wurde vom Grossen Rat abgelehnt, doch ist die Verfassung mehrmals partiell geändert worden.

Eine 1971 vom Grossen Rat einstimmig erheblich erklärte Motion verlangte eine umfassende Überprüfung der Verfassung nach «Inhalt, Form und Sprache». Der Regierungsrat setzte in der Folge eine Kommission ein mit dem Auftrag, ihm inhaltliche Empfehlungen zur Verfassungsrevision und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Der erste Teilbericht vom 15. März 1976 bietet einen geschichtlichen Überblick und eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme; der zweite Teilbericht vom 10. Januar 1977 enthält Zielvorstellungen, sogenannte Leitsätze, über die anstehenden Probleme. Bei einem Vergleich dieser Zielvorstellungen mit der geltenden Verfassung gelangte die Kommission zur Überzeugung, dass sich eine Gesamtrevision aufdränge: einige grundsätzliche Probleme, z. B. die Gebietsgliederung und der Aufbau von Gemeinde, Kreis, Bezirk und Kanton sowie die Gestaltung der Volksrechte, könnten nämlich nur auf dem Wege einer Gesamtrevision gelöst werden⁴⁹⁾.

Für das weitere Vorgehen empfahl die Kommission den Weg der ordentlichen Gesetzgebung, nicht die Bestellung eines Verfassungsrates. Auch verwarf sie die Möglichkeit, die Reform über eine Kette von Teilrevisionen durchzuführen, da ein solches Vorgehen die Einheitlichkeit der Verfassung gefährden und grosse Übergangsprobleme schaffen würde.

1979 legte der Regierungsrat einen ersten Entwurf vor, der in ein Vernehmlassungsverfahren gegeben wurde. Im März 1981 unterbreitete er dem Grossen Rat Entwurf und Botschaft zu einer neuen Kantonsverfassung⁵⁰⁾. Ausgangspunkt für eine Neugestaltung der Verfassung sei – so der Regierungsrat – nicht eine unmittelbare politisch-staatliche Krisenlage, sondern das Bedürfnis, wieder ein wirksames Grundgesetz zu finden, das dem Verfassungsverständnis des heutigen Menschen Rechnung trage. Die geltende Verfassung atme den Geist des 19. Jahrhunderts und habe ihre Lenkungs kraft weitgehend eingebüsst. Zurzeit wird der Entwurf im Grossen Rat behandelt.

Die solothurnische Verfassung trägt das Datum des 23. Oktober 1887; sie ist seither in rund dreissig Teilrevisionen erneuert worden. Im Anschluss an die Motionen Obrecht und Dürrenmatt wurde 1967 im Kantonsrat ein Postulat eingereicht, das den Regierungsrat einlud, eine ausserparlamentarische Kommission für die Vorarbeiten zu einer Totalrevision einzuberufen. Der Vorstoss fand aber im Kantonsrat nicht genügend Zustimmung.

Der Regierungsrat kam indessen auf das Problem zurück und bezeichnete in seinen Regierungsrichtlinien 1969–1973 die Totalrevision als eine wichtige Aufgabe. Als ihm im Kantonsrat keine Opposition erwuchs, beauftragte er am 3. Oktober 1970 eine Kommission, Vorschläge für eine Verfassungsrevision auszuarbeiten. Diese legte 1977 einen ausformulierten Verfassungstext mit Begleitbericht vor⁵¹⁾.

Kommission und Regierungsrat waren sich einig, dass eine umfassende Revision notwendig sei. Die tiefgreifenden Veränderungen im Kanton seit 1887 verlangten eine Reform der staatlichen Organisation; zu überdenken seien vor allem die regionale Gliederung des Kantons, die Organisation der Gemeinden, das Verhältnis von Staat und Kirche sowie jenes von Staat und Wirtschaft. Als Mängel der geltenden Verfassung wurden erkannt: das Fehlen eines vollständigen Katalogs von Grundrechten, Sozialrechten und Justizgrundsätzen; die fehlende oder ungenügende verfassungsrechtliche Regelung von Staatsaufgaben, mit denen sich die Verfassung von 1887 noch nicht konfrontiert sah, nämlich die regionale und interkantonale Zusammenarbeit, die kulturellen Fragen, die Wohlfahrtsaufgaben des Kantons, der Schutz der Familie, Raumplanung und Umweltschutz und der Finanzausgleich. In formaler Hinsicht sei die Verfassung teilweise unverständlich oder gar gegenstandslos geworden und habe an Geschlossenheit und innerer Logik eingebüsst⁵²⁾.

Der Regierungsrat beantragte am 14. Juli 1978 dem Kantonsrat, die Totalrevision sei durchzuführen und einem Verfassungsrat zu übertragen. Eine Kommission des Kantonsrats entwarf ein differenziertes Abstimmungsverfahren, um die Mitsprache und Beteiligung der Stimmbürger zu verbessern.

Als Vorbild diente die Revision der Verfassung von Basel-Landschaft von 1976 (§§ 48–49^{bis} KV BL)⁵³⁾.

Der Kantonsrat beschloss, die neuen Revisionsbestimmungen zusammen mit dem Grundsatzentscheid über die Durchführung einer Totalrevision dem Volk vorzulegen und die Revisionsarbeiten – wegen Überlastung des Parlaments – einem Verfassungsrat zu übertragen.

In der Volksabstimmung vom 5. April 1981 sprachen sich die Stimmbürger mit 31 691 Ja gegen 16 367 Nein für das Vorhaben der Totalrevision und für die neuen Revisionsmodalitäten aus (BB1 1981 III 916). Am 25. Oktober des gleichen Jahres wurde ein Verfassungsrat gewählt, der im Juni 1984 einen Entwurf verabschiedete, der sich bis Ende Februar 1985 im Vernehmlassungsverfahren befand.

Rund zehn Jahre nach der Formalrevision der Tessiner Verfassung von 1967 erteilte der Staatsrat einer Expertenkommission erneut den Auftrag, die Zweckmässigkeit einer Totalrevision zu prüfen. Die Kommission befürwortet eine Revision und arbeitet einen Verfassungsentwurf aus, der voraussichtlich 1985 mit einem Schlussbericht an die Regierung geleitet werden soll.

24 **Die Verfassung des neu gegründeten Kantons Jura**

Nachdem sich drei der sieben jurassischen Amtsbezirke des Kantons Bern in einer Reihe von Plebisziten für die Gründung eines eigenen Kantons ausgesprochen hatten, wurde ein Verfassungsrat gewählt, der das Grundgesetz des neuen Kantons ausarbeiten sollte. Als Grundlage diente ihm der Vorentwurf einer Arbeitsgruppe des Jurassischen Anwaltsverbandes, der sich seinerseits an den Arbeiten der Expertenkommission für eine Totalrevision der Bundesverfassung orientierte. In der Volksabstimmung vom 20. März 1977 nahmen die Stimmberechtigten des künftigen Kantons Jura die Verfassung mit 27 061 Ja gegen 5749 Nein an.

Dem Verfassungsrat war es gelungen, ein Grundgesetz zu entwerfen, «das den Bürger durch eine einfache und anschauliche Sprache und durch einen klaren und übersichtlichen Aufbau unmittelbar anspricht, ihm den Sinn und die mögliche Rolle des Staates bewusst werden lässt und den Weg freilegt für eine fortschrittliche und aufgeschlossene staatliche Gemeinschaft» (BB1 1977 II 267 III 256; SR 131.235).

Die Verfassung legt besonderes Gewicht auf die Grundrechte und die Volksrechte. Der Staat hat, soweit die Kantone zuständig sind, zahlreiche Befugnisse, vor allem im Bereich der sozialen Sicherheit, der Bildung, der Kultur, der Wirtschaftsentwicklung und des Umweltschutzes. Verwirklicht ist die Idee eines grundsätzlich unentgeltlichen Rechtsauskunftsdienstes. Der Staat kann eine unabhängige Schlichtungsstelle für Verwaltungsangelegenheiten errichten, und die Behörden haben die Bevölkerung über ihre Tätigkeit zu informieren.

3 **Totalrevisionen in ausländischen Staaten**

Es empfiehlt sich, einen Blick über die Grenze zu werfen und Verfassungsrevisionen anderer Länder zu betrachten. Dabei wird sich zeigen, dass die Totalrevisionen aus ähnlichen Gründen wie unsere unternommen wurden: überalterte, mangelhafte, uneinheitliche, lückenhafte oder nicht mehr zeitgemässe Verfassungen mussten den Anforderungen und Bedürfnissen von Gegenwart und Zukunft angepasst werden. Mit Ausnahme von Kanada – wie die Schweiz ein Bundesstaat – beschränken sich unsere Ausführungen auf abgeschlossene und noch laufende Verfassungsreformen westeuropäischer Staaten. Untersucht werden allerdings nur jene Revisionen, die in Friedenszeiten ohne vorgängigen historischen Bruch an die Hand genommen wurden. Der kurze Überblick kann bloss die Ursachen und die wichtigsten Etappen der Verfassungsreformen sowie die Grundzüge der neuen Verfassungen aufzeigen.

31 Abgeschlossene

311 Dänemark (1953)

311.1 Verfassung von 1915

Die dänische Verfassung vom 5. Juni 1849 führte bereits die konstitutionelle Monarchie mit einem aus zwei Kammern bestehenden Parlament ein; am 5. Juni 1915 wurde sie erstmals vollständig revidiert. Abgeschafft wurde unter anderem die Abhängigkeit der Wahlberechtigung von der Steuerkraft. Eine Kammer des Parlaments, das Folketing, war nun von allen über 25 Jahre alten Bürgern nach dem Proporzsystem zu wählen, die zweite Kammer, das Landsting, durch indirekte Volkswahl oder durch das Landsting selber; stimmberechtigt für das Landsting waren alle über 35 Jahre alten Dänen.

311.2 Reformbestrebungen

Die Reformbestrebungen setzten vor allem beim Zweikammersystem an, das sich als zu schwerfällig und träge erwies. Das Landsting war wegen der indirekten Wahl, des hohen Stimmrechtsalters, der Mandatsdauer von acht Jahren und des Systems der Teilerneuerungen viel stabiler und konservativer als das Folketing. Zudem erlaubte das umständliche Revisionsverfahren kaum Verfassungsänderungen, wurde doch eine Mehrheit der Stimmenden verlangt, die mindestens 45 Prozent aller Stimmberechtigten ausmachten.

Der erste Entwurf einer totalrevidierten Verfassung wurde im Jahre 1939 zwar von einer überwältigenden Mehrheit angenommen, die aber die notwendigen 45 Prozent der Stimmberechtigten knapp verfehlte. Ein weiterer Versuch wurde nach dem Zweiten Weltkrieg unternommen. Am 9. Februar 1946 ernannte der Premierminister eine Verfassungskommission aus 26 Mitgliedern, darunter drei Minister; die restlichen wurden von den Parteien aus dem Kreis der Parlamentarier gewählt. Die Ergebnisse der Kommission wurden auch von den politischen Parteien getragen; in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1953 wurde die neue Verfassung von einer Mehrheit, die mehr als 45 Prozent der Stimmberechtigten ausmachte, angenommen und am 5. Juni 1953, dem dänischen «Verfassungstag», vom König unterzeichnet.

311.3 Grundzüge der neuen Verfassung

Die neue Verfassung führte das Einkammersystem ein. Das Parlament heisst nun Folketing und zählt 179 Mitglieder. Es wird in allgemeiner und direkter Wahl auf vier Jahre bestellt. Der König kann jederzeit Neuwahlen anordnen. Die Verfassung hält das seit 1901 befolgte parlamentarische Regierungssystem ausdrücklich fest. Die Minister, nicht der König, tragen die Regierungsverantwortung. Das Parlament kann jedem Minister oder der ganzen Regierung jederzeit das Vertrauen entziehen.

Auch das Referendum ist neu: Ein Gesetz wird dem Volk unterbreitet, sofern ein Drittel der Mitglieder des Folketings es verlangt. Das Gesetz ist abgelehnt,

wenn in der Volksabstimmung die Mehrheit der Stimmenden, die ihrerseits mindestens 30 Prozent der Stimmberechtigten ausmachen, die Vorlage verwirft. Das Referendum kann nur vom Parlament, nicht vom Volk ergriffen werden.

Weitere Neuerungen: ein umfassender Grundrechtskatalog, das Recht auf Arbeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Ombudsmann, besondere Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen sowie das gleichzeitig mit der Verfassung erlassene neue Thronfolgegesetz. Das qualifizierte Mehr für eine Revision der Verfassung wurde gelockert: die zustimmende Mehrheit muss mindestens 40 Prozent der Stimmberechtigten ausmachen. Über das Stimmrechtsalter hatte das Volk bei der Abstimmung über die totalrevidierte Verfassung getrennt zu entscheiden; es wurde damals auf 23, später (1961) auf 21 Jahre herabgesetzt.

312 Schweden (1974/1976)

312.1 Verfassung von 1809

Schweden kennt seit dem 14. Jahrhundert eine geschriebene Verfassung. Bis zur Totalrevision von 1974/1976 galt die Verfassung von 1809. Sie bestand aus vier Grundgesetzen: aus der eigentlichen Verfassung von 1809, auch Gesetz über die Regierungsform genannt, ferner aus dem Thronfolgegesetz von 1810 (für die regierende königliche Familie), aus der Reichstags-Geschäftsordnung von 1866 und schliesslich aus dem Pressegesetz von 1949. Das wichtigste dieser vier Grundgesetze war jenes über die Regierungsform, enthielt es doch die Grundlagen der Staatsform; die grundlegenden Freiheiten und Rechte der Bürger waren hingegen in einfachen Gesetzen geregelt.

312.2 Reformbestrebungen

Das Gesetz über die Regierungsform wurde im Lauf der Jahre und Jahrzehnte recht häufig geändert. Mit der Verfassungswirklichkeit vermochte es aber immer weniger Schritt zu halten, da sich mit der Zeit bedeutende Reformen ausserhalb des Rahmens der geschriebenen Verfassung, ja sogar im Widerspruch zu ihr, vollzogen. So hatte sich zum Beispiel in der Praxis ein parlamentarisches Regierungssystem durchgesetzt, obschon der Verfassung noch immer das Bild einer konstitutionellen Monarchie zugrunde lag, in welcher der König die Staatsgewalt persönlich ausübt und über umfassende gesetzgebende, rechtsanwendende und richterliche Befugnisse verfügt. Der Ruf nach einer Anpassung von Norm und Rechtswirklichkeit im Rahmen einer Totalrevision wurde immer lauter.

Im Jahre 1954 setzte die schwedische Regierung eine parlamentarische Expertenkommission ein mit dem Auftrag, die Verfassung zu modernisieren. Der 1963 veröffentlichte Kommissionsbericht, der zahlreichen Institutionen und Organisationen zur Stellungnahme zugeleitet wurde, stiess indessen mehrheitlich auf Kritik, vor allem bei den grossen Parteien.

Die Folge war, dass 1966 eine zweite Kommission eingesetzt wurde. In einer ersten Etappe schlug sie Partialrevisionen für besonders wichtige politische Fra-

gen vor (z. B. Übergang vom Zweikammer- zum Einkammersystem im Reichstag, ein neues Wahlrecht (Proporz) und die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems); die Vorschläge wurden angenommen und in Kraft gesetzt. In einer zweiten Etappe erarbeitete die Kommission Vorschläge für eine Gesamtreform, über die wiederum ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde. Der Reichstag nahm die im Schosse der Regierung überarbeiteten Vorschläge mit nur kleineren Änderungen in den Jahren 1973/74 an, worauf die neue Verfassung am 1. Januar 1975 in Kraft treten konnte. Teil- und Gesamtänderungen der Verfassung (Grundgesetze) werden – auch unter der neuen Verfassung – durch zwei gleichlautende Beschlüsse des Reichstags erlassen, wobei nach dem ersten Beschluss der Reichstag neu gewählt werden muss, der zweite Beschluss also vom neuen Reichstag zu fassen ist.

Der Grundrechtsteil der neuen Verfassung war von Anfang an als Übergangslösung bezeichnet worden. Schon 1973 hatte daher eine besondere Kommission den Auftrag erhalten, eine endgültige Regelung vorzubereiten. Über den 1975 veröffentlichten Bericht wurde ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren eingeleitet. Ende 1976 nahm der Reichstag die bereinigte Grundrechtsnovelle an; sie trat am 1. Januar 1977 in Kraft.

312.3 Grundzüge der neuen Verfassung

Die neue schwedische Verfassung besteht nur noch aus drei Grundgesetzen, nämlich aus dem Gesetz über die Regierungsform, aus dem Thronfolagesetz und aus dem Pressegesetz.

Das Hauptziel der Totalrevision, die Angleichung von Norm und Wirklichkeit, wird als erreicht angesehen: alle Staatsgewalt geht vom Volk aus, das vom Reichstag vertreten wird (repräsentative Demokratie); die politische Macht liegt nicht beim König, sondern bei Regierung und Reichstag (parlamentarisches Regierungssystem); die Unabhängigkeit der Gerichte ist gewährleistet.

Neu auf Verfassungsstufe ist der Grundrechtskatalog, der sich an die Europäische Menschenrechtskonvention anlehnt. Neben den klassischen Freiheitsrechten seien etwa erwähnt: der Schutz vor Eintragung in ein öffentliches Register, soweit es die politischen Anschauungen einzelner festhalten würde; das Verbot der Todesstrafe und der Körperstrafen; das Verbot der Landesverweisung und des Entzugs der schwedischen Staatsbürgerschaft; das Verbot rückwirkender Strafgesetze und der Bestellung von Gerichten für bereits begangene Straftaten; die weitgehende rechtliche Gleichstellung von Ausländern und Inländern; das Streik- und Aussperrungsrecht. In der Verfassung wird auch festgelegt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmass Grundrechte eingeschränkt werden dürfen, wobei insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist.

Weitere Neuerungen: das Stimmrechtsalter wird auf 18 Jahre herabgesetzt, die Selbstverwaltung der Gemeinden garantiert und die Übertragung von Zuständigkeiten an zwischenstaatliche oder internationale Organisationen und Gerichte geregelt.

313 Spanien (1978)

313.1 Verfassungsrecht vor der Revision

Die neue spanische Verfassung vom 29. Dezember 1978 ist das zehnte Grundgesetz Spaniens seit der liberalen «Cortesverfassung» von Cadix aus dem Jahre 1812. Verfassungsrechtliche Grundlage des franquistischen Regimes waren sieben Fundamentalgesetze, welche auf die Person Francos zugeschnitten waren. Nach seinem Tod im November 1975 musste die Verfassung der neuen politischen Lage angepasst werden.

313.2 Reformbestrebungen

Der erste Versuch zielte auf eine vorsichtige Reform des franquistischen Systems, wurde jedoch vom Nationalrat und von den Cortes abgelehnt.

Die nachfolgende Regierung (Suarez) legte im September 1976 einen in die Form eines 8. Fundamentalgesetzes gekleideten Entwurf vor, der im gleichen Jahr von den Cortes und dann vom Volk mit überwältigendem Mehr (94%) angenommen wurde. Damit war der Durchbruch zu einem demokratischen und parlamentarischen Regierungssystem erreicht. Im Juni 1977 wurde ein Zweikammer-Parlament (Abgeordnetenhaus und Senat) gewählt, das unverzüglich die Vorarbeiten für eine neue Verfassung an die Hand nahm.

Ein Unterausschuss des Abgeordnetenhauses erarbeitete einen Vorentwurf. Änderungs- und Zusatzanträge aus dem Parlament zu diesem Entwurf wurden in einem Kongressausschuss beraten. Der so revidierte Vorentwurf wurde beiden Parlamentskammern unterbreitet. Eine gemischte Kommission aus Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und des Senats bereinigte schliesslich die Differenzen. Die endgültige Fassung wurde vom Parlament am 31. Oktober 1978 und vom Volk am 6. Dezember 1978 mit deutlichem Mehr (88%) angenommen.

313.3 Grundzüge der neuen Verfassung

Neu und für uns von besonderem Interesse ist der Grundrechtskatalog: neben den klassischen Freiheitsrechten werden Bürgerpflichten (Wehr-, Steuer- und Arbeitspflicht) und Bürgerrechte (Eigentumsgarantie, Recht auf Arbeit, Recht auf Arbeitskampfmassnahmen, Berufs- und Wirtschaftsfreiheit) in getrennten Teilen aufgeführt. In einem weiteren Kapitel werden die «Leitprinzipien der Wirtschafts- und Sozialpolitik» umschrieben (Sozial-, Gesundheits-, Familien-, Jugend-, Eigentums-, Wirtschafts-, Konsumenten-, Umwelt-, Wohnungs- und Kulturpolitik). Ausdrücklich hält die Verfassung fest, dass diese Prinzipien Grundlage der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und des Verhaltens der öffentlichen Gewalten seien und nur nach Massgabe der Gesetzgebung vor Gericht geltend gemacht werden können (Art. 53).

Neu – und ein wesentlicher Fortschritt – ist das Gebot der gesetzlichen Grundlage für jede Grundrechtsbeschränkung und die Garantie des Kerngehalts aller Grundrechte. Der Grundrechtsschutz wird verstärkt durch den Volksanwalt (Defensor del Pueblo), der die Grundrechte des einzelnen verteidigt.

Das neu eingeführte Zweikammersystem soll auch die Regionen stärken: Neben dem vom Volk nach dem Verhältniswahlssystem bestellten Kongress vertritt der Senat die territorialen Einheiten; jede Provinz entsendet vier, die Autonomen Gemeinschaften je einen Senator und einen weiteren je Million Einwohner. Die neue Verfassung setzt bei den Volksrechten die republikanische Tradition fort und sieht neben einem Gesetzesinitiativrecht des Volkes auch von den Behörden angeordnete Referenden über politische Entscheidungen von besonderer Tragweite und über Verfassungsänderungen vor. Jede Änderung bestimmter Teile oder der gesamten Verfassung unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Das Verordnungsrecht der Regierung wird stark beschränkt: Die verfassungsmittelbaren Verordnungen der Regierung (Gesetzesdekrete) können nur bei ausserordentlicher und dringender Notwendigkeit erlassen werden; die Verordnung verliert ihre Gültigkeit, wenn sie nicht innert 30 Tagen vom Kongress ausdrücklich bestätigt wird. Gesetzesvertretende Verordnungen bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, die neben Inhalt, Zweck und Umfang auch die Geltungsdauer festlegt; die Ermächtigung erlischt nach einmaligem Gebrauch.

Den Gemeinden und Provinzen wird die Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert, den Regionen (Autonomen Gemeinschaften) die Möglichkeit zur Verselbständigung und Autonomie. Entstehung, Aufbau und Ausgestaltung der Autonomen Gemeinschaften werden in den Grundzügen geregelt. Der Verfassungsauftrag zur Regionalisierung ist inzwischen verwirklicht worden: Spanien ist nun in 17 Regionen gegliedert. Die Verfassung garantiert ihnen in insgesamt 22 Bereichen eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz, dem Zentralstaat in 32 Bereichen. Die Autonomiestatute können aber einen Teil der dem Zentralstaat zugewiesenen ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenzen – mit Genehmigung der Cortes – an sich ziehen. Für die in der Verfassung nicht geregelten Gegenstände muss das Autonomiestatut die Kompetenz ausdrücklich übernehmen, allerdings nur mit Genehmigung der Cortes. Art und Umfang der Kompetenzkataloge unterscheiden sich stark von Region zu Region. Der Gesamtstaat hat die subsidiäre Gesetzgebungskompetenz in all den Bereichen, in denen Autonomiestatute Kompetenzen nicht übernehmen; seine Normen haben Vorrang gegenüber jenen der Regionen, soweit sie nicht zu deren ausschliesslicher Gesetzgebungskompetenz gehören.

Wie in der republikanischen Verfassung von 1931 ist wieder ein Verfassungsgericht vorgesehen. Es ist zur abstrakten und konkreten Normenkontrolle befugt und entscheidet über Organstreitigkeiten, über Kompetenzkonflikte zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften und über Verfassungsbeschwerden des Bürgers wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte.

Weitere Neuerungen: Rahmengesetze, die Verordnungsrecht delegieren; Grundsätze des Verwaltungsverfahrens. Als neue Rechtsetzungsform sind Organgesetze vorgesehen, welche die Verfassung ausführen und ausgestalten, beschränkt sich doch die – offene – Verfassung auf das Grundsätzliche und überlässt die Einzelheiten der Gesetzgebung. Neben den wirtschaftlichen Grundrechten wird in einem gesonderten Kapitel die Wirtschaftsverfassung geregelt (Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft mit der Möglichkeit staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Planung).

314 Portugal (1982)

314.1 Verfassung von 1976

Die Revolution des 25. April 1974 beendete eine über vierzigjährige Diktatur in Portugal. Genau ein Jahr später wurde die Konstituante gewählt, die eine neue Verfassung erarbeitete und sie am 2. April 1976 verabschiedete. Am 25. April 1976 wählte das portugiesische Volk die 263 Mitglieder des neuen Parlaments.

Der neuen portugiesischen Verfassung ging ein historischer Bruch voraus, weshalb wir sie nicht näher darstellen. Dagegen wollen wir die Verfassungsreform von 1982 kurz erläutern.

314.2 Reformbestrebungen

Anstoss zur Verfassungsreform gab die seit Dezember 1979 regierende Koalition der «Demokratischen Allianz». Nach ihrer Auffassung sollten die Bestimmungen der Verfassung von 1976, wonach sich das portugiesische Volk in einem friedlichen, revolutionären Prozess der Umwandlung in eine klassenlose, sozialistische Gesellschaft mit kollektiver Nutzung der wichtigsten Produktionsmittel befinde, gestrichen werden. Auch die zu starke Stellung der «Bewegung der Streitkräfte», vor allem die Macht des Revolutionsrates als «Rat des Staatspräsidenten», wurde abgelehnt.

Die bedeutendsten politischen Parteien legten dem Parlament fünf verschiedene Revisionsentwürfe vor; dann setzte das Parlament eine Kommission – aus Mitgliedern aller politischen Parteien – ein. Nachdem die Parteien in den wichtigsten Reformbereichen einen Kompromiss erreicht hatten, stimmte das Parlament im August 1982 der Revision mit einer Zweidrittelmehrheit zu; die geänderte Verfassung trat am 30. Oktober 1982 in Kraft.

314.3 Grundzüge der revidierten Verfassung

Wichtigste Änderungen: die Abschaffung des Revolutionsrates. Seine Funktionen übernehmen der Staatsrat (Konsultativorgan des Staatspräsidenten), das Verfassungsgericht und der oberste Verteidigungsrat, die alle neu geschaffen wurden. Diese Gremien werden – im Gegensatz zum ehemaligen Revolutionsrat – mit Vertretern der Regierungsparteien besetzt.

Die Befugnisse des Staatspräsidenten werden eingeschränkt. Er bleibt Oberkommandierender der Streitkräfte, hat aber nicht mehr das Recht, die Stabschefs zu wählen. Auch das Verhältnis zwischen dem Präsidenten, dem Parlament und der Regierung wird neu geregelt.

Die wiederholten Hinweise auf die Bewegung der Streitkräfte, auf die Verstaatlichung der Produktionsmittel und auf den revolutionären Prozess sind gestrichen. Hingegen wird der Grundsatz der sozialen Gleichheit neu in die Verfassung aufgenommen. Auch die Wirtschaftsverfassung ist neu formuliert.

Die Verfassungsrevision ist Ausdruck einer politischen Kursverschiebung. Inhaltlich ist vor allem die Behördenorganisation erneuert worden; von den 312

Artikeln der früheren Verfassung sind 230 geändert und 12 gestrichen worden, nur 70 sind unverändert geblieben.

315 Kanada (1982)

315.1 Verfassungsrecht vor der Revision

Die Verfassungsordnung von Kanada, ehemals britisches Dominion, war bis 1982 durch die koloniale Vergangenheit geprägt. Der Einfluss des Vereinigten Königreichs auf die politischen Institutionen und die Gesetzgebung war beträchtlich, die Verselbständigung aus kolonialer Abhängigkeit erfolgte nur schrittweise. Die fundamentalen Grundsätze des kanadischen Bundesstaates sind in einem – schwer durchschaubaren – Komplex von geschriebenem Recht, richterlicher Auslegung und Gewohnheitsrecht enthalten. Wichtigste Grundlage ist der «British North America Act» von 1867 mit seinen Amendments, das Westminster Statut von 1931, gewisse Bundes- und Provinzgesetze, denen Verfassungsrang zukommt, bestimmte Regierungsverordnungen, die richterliche Verfassungsauslegung sowie Sitten, Bräuche und ungeschriebene Verfassungsabreden.

Mit seinem Verfassungssystem befand sich Kanada, weltweit als unabhängiger Bundesstaat anerkannt, in einer eigenartigen Lage: Für die Revision der wichtigsten Teile seiner Verfassung musste es das britische Parlament ersuchen, ein Amendment im ordentlichen englischen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen. So verblieben etwa alle Fragen, die das Verhältnis Bund–Provinzen betrafen, in der Zuständigkeit des Westminster-Parlaments. Von den weiteren Mängeln der Verfassung seien erwähnt: das Fehlen eines Grundrechtskatalogs, der ungenügende Sprachenschutz, die ungenaue Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Provinzen, die mangelnde verfassungsrechtliche Regelung des Supreme Court und der Verfassungsänderung.

315.2 Reformbestrebungen

Ein erster Versuch zur Totalrevision der kanadischen Verfassungsordnung geht auf das Jahr 1967 zurück. Eine von der Regierung und acht Provinzen gemeinsam erarbeitete neue Verfassung wurde 1971 von der Provinz Quebec abgelehnt. In den Jahren 1976 bis 1980 unterbreitete die Regierung mehrmals Reformvorschläge, die jedoch erfolglos blieben, weil die Provinzen den Entscheid über das Schicksal Quebecs abwarten wollten.

Als im Jahre 1980 das Referendum über eine allfällige Trennung Quebecs verworfen wurde, erarbeitete die Bundesregierung einen neuen Verfassungsentwurf, der nur drei Punkte umfassen sollte: die Einfügung einer Charta der Rechte und Freiheiten, eine allgemeine Amendmentklausel sowie die Repatriierung des British North America Act. Die Bundesregierung war der Auffassung, dass das Bundesparlament ausschliesslich dafür zuständig sei. Die Provinzen bestritten dies und machten mit einer Klage an den Supreme Court ihre Zustimmung zu einer solchen Verfassungsänderung geltend. Die Richter anerkannten das Vorgehen der Regierung für rechtmässig, fügten aber hinzu, dass es

einer tiefverwurzelten Tradition – dem kanadischen Föderalismus – widerspreche.

Nach dem Urteil wurden die Verhandlungen zwischen der Regierung und den zehn Provinzen wieder aufgenommen. Sie führten zu einem Kompromiss, dem einzig die Provinz Quebec nicht zustimmte. Der Repatriierungsakt mit dem neuen Verfassungsgesetz wurde im Dezember 1981 vom kanadischen Parlament und im März 1982 vom englischen Parlament angenommen.

315.3 Grundzüge der neuen Verfassung

Der Repatriierungsakt ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil (Loi sur le Canada / Canada Act) setzt einen Schlusspunkt hinter den Ablösungsprozess vom britischen Mutterland und sichert der ehemaligen Kolonie eine eigenständige, vollkommen unabhängige Rechtsordnung zu: Keine Verfassungsrevision muss vom Westminster-Parlament genehmigt werden, und die britischen Rechtssetzungsakte können sich nicht mehr auf Kanada erstrecken.

Der zweite Teil nennt sich «Verfassungsgesetz 1982» (Loi constitutionnelle de 1982 / Constitution Act, 1982). Als Zusatz zum gesamten kanadischen Verfassungsrecht umfasst es die Charta der Rechte und Freiheiten, die Rechte der Ur- und Einwohner Kanadas, den Finanzausgleich zwischen den Provinzen, das Verfahren der Verfassungsänderung, einen Zusatz zum British North America Act, jetzt «Verfassungsgesetz von 1867» genannt, und Übergangsbestimmungen.

316 Niederlande (1983)

316.1 Verfassung von 1815

Die Verfassung von 1815 begründet die konstitutionelle Monarchie. Der König steht der vollziehenden Gewalt vor, während die Gesetzgebung den Generalstaaten (Parlament) obliegt. Diese bestehen aus zwei Kammern: eine wird bis 1848 vom König bestellt, die andere von den Provinzialstaaten (Parlamente der Provinzen).

Die Verfassung ist mehrmals geändert worden. Seit 1848 wird die Erste Kammer von den elf Provinzialstaaten gewählt, die Zweite direkt von den Wahlberechtigten. Weitere wichtige Teilrevisionen: die Einführung des Wahl- und Stimmrechts für die Männer (1917) und für die Frauen (1922), die Neuregelung der auswärtigen Beziehungen (1956), die Änderung der Mitgliederzahl der Ersten und der Zweiten Kammer (1963).

316.2 Reformbestrebungen

Die Wünschbarkeit und Notwendigkeit einer Totalrevision wurde damit begründet, dass die Verfassung von 1815 – mehrmals teilrevidiert – unübersichtlich, unsystematisch, veraltet, lückenhaft und sprachlich schwer verständlich sei; ausserdem enthalte sie Bestimmungen, die nicht auf Verfassungsstufe ge-

hörten. Eine neue Verfassung müsse den Anforderungen der Gegenwart und der Zukunft gewachsen sein.

Im Jahre 1963 begann das Innenministerium zusammen mit einer Expertenkommission die Vorarbeiten für eine totalrevidierte Verfassung. Ein Entwurf wurde 1966 veröffentlicht und zahlreichen Behörden, Parteien, Verbänden, Institutionen und Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht und von einer beratenden Staatskommission ausgewertet (Schlussbericht 1971).

Gestützt auf diesen Schlussbericht sowie auf die Stellungnahme des Parlaments wurden 38 Gesetzesvorlagen erarbeitet, die im Jahre 1976 dem Parlament vorgelegt wurden. Die Gesetzesvorlagen wurden im Parlament einzeln behandelt; in erster Lesung wurden vier zurückgewiesen und 34 mit der erforderlichen absoluten Mehrheit in beiden Kammern angenommen. Wie für jede Verfassungsrevision mussten das Parlament aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben werden. Auch im neuen Parlament wurden die Verfassungsänderungen – eine Gesetzesvorlage ausgenommen – in zweiter Lesung mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit angenommen.

Die «Lücken» der vier abgelehnten Gesetzesvorlagen konnten geschlossen werden, indem die entsprechenden Bestimmungen der damals geltenden Verfassung inhaltlich übernommen, sprachlich und systematisch aber der neuen Verfassung angepasst wurden – mit einem für solche Fälle vorgesehenen Anpassungsgesetz. Auch die übrigen Verfassungsbestimmungen sind vollständig überarbeitet worden. Zum Schluss wurden alle Artikel neu durchnummeriert.

Die neue Verfassung trat am 17. Februar 1983 in Kraft. Die praktische Anwendung – das heisst das Übergangsrecht, die Anpassung des alten an das neue Recht und die Verwirklichung von Gesetzgebungsaufträgen – muss zum Teil noch vom Parlament innerhalb von fünf Jahren in Gesetzen geregelt werden.

316.3 Grundzüge der neuen Verfassung

Die revidierte Verfassung setzt in einzelnen Rechtsbereichen neue Akzente oder nimmt die neuere Rechtsentwicklung auf. Formal ist sie gestrafft, besser verständlich, von Nebensächlichem entschlackt und überlässt in manchen Bereichen dem Gesetzgeber die nähere Ausgestaltung.

Sie beginnt mit einem umfassenden Grundrechtskatalog, der neben den klassischen Freiheitsrechten auch soziale Grundrechte enthält. Neu sind etwa: ein umfassendes Diskriminierungsverbot, die Freiheit der Religion und der Weltanschauung, das Recht auf Leben mit einem Verbot der Todesstrafe in Kriegs- und Friedenszeiten, der Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre und der Anspruch auf einen Rechtsbeistand. Die sozialen Grundrechte gewährleisten dem Bürger ein Recht auf Sozialhilfe und verpflichten den Staat, Vorkehrungen zu treffen für Arbeit, Wohnung, Gesundheit und Umwelt.

Wenig geändert wurden die staatlichen Institutionen. So wurde etwa die Amtsdauer der Ersten Kammer, die nur mehr Kontrollbefugnisse besitzt, von sechs auf vier Jahre verkürzt; in das Parlament wählbar sind neu alle Bürger nach

vollendetem 18. Lebensjahr (bisher 25. Lebensjahr). Neu vorgesehen sind das aktive und passive Wahlrecht für Ausländer bei Kommunalwahlen sowie der Ombudsmann. Der König verliert jeden Einfluss auf die Gestaltung der Regierungspolitik, die allein vom Ministerrat festgelegt wird.

32 Laufende

321 Belgien (1970)

321.1 Verfassung von 1831

Die belgische Verfassung stammt aus dem Jahr 1831. Der knappe und offene Verfassungstext erwies sich als dauerhaft und anpassungsfähig, musste er doch nur zweimal geändert werden: 1893 und 1920/21 zur Abschaffung der finanziellen Voraussetzungen für das Stimmrecht und die Wählbarkeit.

321.2 Reformbestrebungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnte die Verfassung von 1831 den neuen sozialen und politischen Gegebenheiten immer weniger genügen. Neue Probleme stellten sich: Der Kongo löste sich vom Mutterland, Belgien trat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei, und im Innern rückte das Problem der Sprachgemeinschaften vermehrt in den Vordergrund. Die Flamen fühlten sich im offiziellen, fast ausschliesslich französischsprechenden Belgien benachteiligt und entwickelten eine Art Nationalbewusstsein. Ein solches entstand auch bei den französischsprechenden Wallonen: sie wurden bei zunehmender flämischer Bevölkerungsmehrheit eine Minderheit. Die einheitsstaatliche belgische Verfassung konnte dieser Situation nicht genügend Rechnung tragen.

Mehrere Reformbestrebungen seit 1954 scheiterten am schwerfälligen Revisionsverfahren. Gab das Parlament mit einfacher Mehrheit eine «Revisionserklärung» ab, so wurde es aufgelöst und neu bestellt. Das neu gewählte Parlament musste die Revision an die Hand nehmen und mit Zweidrittelmehrheit gutheissen. Da es sich jeweils zu stark von seinem Vorgänger unterschied, kam keine Einigung zustande.

Erst 1968 gelang der Durchbruch: zwei Minister der Regierung, ein flämischer und ein wallonischer, hatten sich ausschliesslich der Verfassungsrevision zu widmen. Vorerst wurde die «Kommission der 28» aus Vertretern von sechs Parteien und anschliessend die «Kommission der 24» eingesetzt. Aufgrund der Arbeiten dieser Kommissionen konnte die Regierung dem Parlament ein Paket von Vorschlägen unterbreiten, das Ende 1970 die Verfassungsrevision mit der notwendigen Mehrheit erlaubte.

321.3 Grundzüge der Verfassungsänderung von 1970

Die Verfassungsänderung hat den belgischen Einheitsstaat durch einen völlig neugestalteten Regionalstaat ersetzt und die staatlichen Institutionen modernisiert.

Im Vordergrund steht die Regionalisierung. Belgien wird aufgeteilt in drei Regionen (Wallonien, Flandern und Brüssel), drei Gemeinschaften (die französisch-, die flämisch- und die deutschsprachende Gemeinschaft) und vier Sprachgebiete (das französisch-, das flämisch-, das deutsch- und das zweisprachige Gebiet von Brüssel). Das Parlament setzt sich zusammen aus zwei Sprachgruppen (einer französisch- und einer flämischsprachenden) mit eigenen Kompetenzen. So kann die sprachliche Minderheit den paritätisch zusammengesetzten Ministerrat einschalten, falls sie im Parlament verdrängt zu werden droht. Die beiden grossen Sprachgruppen müssen im Ministerrat immer paritätisch vertreten sein, der Premierminister muss beide Sprachen beherrschen. Die Verfassung sieht eine weitgehende kulturelle Autonomie für die Sprachgruppen vor.

Ausgestaltet wurde die Regionalisierung im Jahre 1980 durch zwei Staatsreformgesetze. Darin werden die französischen, flämischen und deutschen Organe der Regionen und Gemeinschaften bezeichnet und deren Kompetenzen geregelt. Für das Französische bestehen ein Gemeinschaftsrat (Conseil de la Communauté française), der sich vor allem mit Fragen der Kultur, der Bildung, der Gesundheit, der Fürsorge und der Familie beschäftigt, und ein Regionalrat (Conseil régional wallon), der die regionalen Belange regelt. Die flämische Seite kennt nur ein Organ, den Flämischen Rat (Conseil flamand), der für beide Bereiche zuständig ist. Die deutschsprachigen Belgier haben seit 1984 ebenfalls einen Deutschen Rat. Die regionalen Kompetenzen der Räte erstrecken sich auf Raumplanung, Umweltschutz, Wohnungspolitik, Wasserwirtschaft, regionale Wirtschafts- und Energiepolitik, Beschäftigungspolitik, Wissenschaftspolitik und Ausführungskompetenzen. Seit 1982 können die Gemeinschaften und Regionen Steuern erheben und sich an den Einnahmen des Gesamtstaates beteiligen. Mit diesen Gesetzen ist die institutionelle Revision des belgischen Staates in den Grundzügen abgeschlossen. Das Problem der Regionen und der Gemeinschaften ist geregelt, ungelöst bleibt nach wie vor die Frage der zweisprachigen Region Brüssel.

Weitere Revisionspunkte, wie die Verankerung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte oder Fragen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, konnten bisher nicht gelöst werden.

322 Bundesrepublik Deutschland

322.1 Grundgesetz von 1949

Das Grundgesetz wurde in den Jahren 1948 und 1949 vom «Sachverständigenausschuss» und vom «Parlamentarischen Rat» aufgrund von Leitsätzen der drei Besatzungsmächte ausgearbeitet.

Es kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das seinen Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Ein solches Gesetz bedarf der Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates (Art. 79 GG).

Das Grundgesetz ist vierunddreissigmal geändert worden. Die drei grössten Teilrevisionen betrafen die Wiederaufrüstung (1956), die Einführung der Notstandsbestimmungen (1968) und die Finanzreform (1969).

322.2 Reformbestrebungen

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die gesellschaftlichen Spannungen Ende der sechziger Jahre haben den Ruf nach einer Gesamtrevision des Grundgesetzes laut werden lassen. Am 8. Oktober 1970 hat der Bundestag einstimmig eine «Enquete-Kommission» eingesetzt mit dem Auftrag «zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen – unter Wahrung seiner Grundprinzipien – anzupassen».

Die Kommission hat am 2. Dezember 1976 dem Bundestag ihren Schlussbericht abgeliefert. Die Arbeit der Kommission wurde von einer Länderkommission für Verfassungsreform begleitet; diese war von elf Ländern zur Unterstützung der Enquete-Kommission ins Leben gerufen worden und bestand aus je einem Parlamentarier und je einem Regierungsvertreter der einzelnen Länder.

322.3 Schlussbericht der Enquete-Kommission von 1976

Die Kommission kam zum Schluss, dass sich die Prinzipien des Grundgesetzes bewährt hätten; diese sollen beibehalten werden. Hingegen schlug sie eine Reihe von Anpassungen vor:

322.31 Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Die Kommission empfahl verschiedene Anpassungen des Grundgesetzes zur besseren Verwirklichung des kooperativen Föderalismus. Sie schlug vor, die bisherigen Kataloge der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungskompetenzen in einen einzigen Katalog konkurrierender Gesetzgebungskompetenzen zusammenzufassen. Der Bund soll in diesen Bereichen einheitliches Bundesrecht setzen können, soweit er es für erforderlich hält. Sofern in diesen konkurrierenden Zuständigkeitsbereichen – vor allem in den bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenzen – Richtlinien ausreichen, soll der Bund lediglich Richtlinienetze erlassen.

Mit der Neugliederung des Bundesgebietes befasste sich die Enquete-Kommission nicht, da gleichzeitig eine Sachverständigenkommission das Problem untersuchte; diese schlug in ihrem Bericht vom November 1972 mehrere Modelle – mit nurmehr fünf oder sechs Ländern – für eine Neugliederung vor. Doch blieben die Aussichten einer Neugliederung ungewiss, zumal sich keines der vorgeschlagenen Modelle gegen die gewachsenen und zum Teil verfestigten föderativen Strukturen eindeutig hatte durchsetzen können.

Weiter schlug die Kommission die Verstärkung der gemeinsamen Planung von Bund und Ländern vor; diese soll auf alle Fragen, welche die Entwicklung des gesamten Bundesgebietes betreffen, ausgedehnt werden.

Die Kommission verzichtete auf die Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder, desgleichen auf regionale Stufen, die sich zwischen Bund und Ländern

schieben («dritte Ebene»). Ebensowenig fand sich eine Mehrheit, welche die Stellung des Bundesrates verstärken wollte.

322.32 Rechtsetzung

Die Kommission wollte das Gesetzgebungsverfahren vereinfachen und straffen. Die Debatten sollen gekürzt werden: während derzeit der Bundestag Gesetzesentwürfe regelmässig in drei Beratungen behandelt, empfiehlt die Kommission, es künftig in der Regel bei zwei Beratungen bewenden zu lassen.

Zudem wäre das Parlament durch eine Erweiterung der Delegation (Art. 80 GG) von weniger wichtigen Fragen an die Regierung zu entlasten. In Zukunft soll der Gesetzgeber in seiner Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur noch den Zweck, nicht mehr auch Inhalt und Ausmass angeben müssen. Ein selbständiges Verordnungsrecht der Regierung lehnt die Kommission ab, da sie darin eine Entmachtung des Parlaments erblickt.

322.33 Die politischen Rechte des Bürgers und weitere Fragen

Am Prinzip der repräsentativen Demokratie wollte die Kommission festhalten. Sie lehnte die Einführung von Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen ab, ebenso die Volkswahl des Bundespräsidenten. Dagegen versuchte sie, die innerparteiliche Demokratie zu stärken. Sie empfahl den Parteien, ihre Kandidaten für öffentliche Ämter in einer Briefwahl von den Parteimitgliedern wählen zu lassen.

Weitere Fragen, wie die Stellung der Verbände in der politischen Ordnung und das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit, wurden nicht ausdiskutiert. Nicht aufgegriffen hat die Kommission die Grundrechte, weil sie entsprechende Anpassungen nicht für notwendig hielt. Zudem lehnte sie die Einführung eines Wirtschafts- und Sozialrates ab, da sie die Einsetzung eines «teilrepräsentativen» Organs für abwegig hielt.

322.4 Auswirkungen der Vorschläge der Enquete-Kommission

Zwei Verfassungsrevisionen, die noch vor dem Erscheinen des Schlussberichts durchgeführt worden sind, gehen auf Vorschläge im Zwischenbericht der Kommission zurück: Im Jahre 1975 wurde ein «Petitionsausschuss des Bundestages» geschaffen (Art. 45c GG), dem die Behandlung von Petitionen obliegt. Eine im Jahre 1976 durchgeführte Änderung von Artikel 39 des Grundgesetzes gestaltet die Dauer der Wahlperioden des Bundestages flexibler und gewährleistet einen nahtlosen Übergang der Wahlperioden.

Der Schlussbericht der Enquete-Kommission hat bis heute zu keinen weiteren Verfassungsänderungen mehr Anlass gegeben.

Eine erste parlamentarische Beratung des Berichts fand am 17. Februar 1978 im Bundestag statt; erst bei einer späteren Aussprache des Bundestages über den

Teil II (Bund und Länder) sollte über Entschliessungsanträge zum Gesamtbericht abgestimmt werden. Bis heute hat der Bundestag nicht mehr über den Bericht der Enquete-Kommission beraten.

323 Österreich

323.1 Bundesverfassung von 1920

Die sogenannte Dezemberverfassung von 1867 galt bis zum Ende der Monarchie als Grundgesetz der österreichischen Reichshälfte, die in Realunion mit den «Ländern der ungarischen Krone» die «österreichisch-ungarische Monarchie» bildete. Die Niederlage der Mittelmächte im Ersten Weltkrieg führte zum Zusammenbruch der Monarchie. Die «konstituierende Nationalversammlung» erarbeitete eine neue Verfassung, das Gesetz vom 1. Oktober 1920, wodurch Österreich zur demokratischen und bundesstaatlichen Republik wurde.

Die Gesetzgebung obliegt dem Nationalrat unter Mitwirkung des Bundesrates, der von den Landtagen gewählt wird und die Interessen der Länder bei der Bundesgesetzgebung vertritt. Die Länder sind im Bundesrat nicht durch jeweils gleich viele Abgeordnete vertreten; ihre Zahl ist – im Unterschied zu unserem Ständerat – von der Bürgerzahl im Lande abhängig. Auch ist der Bundesrat dem Nationalrat nicht gleichgestellt; sein Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates hat lediglich aufschiebende Wirkung und kann durch den Nationalrat aufgehoben werden. Bei der Verteilung der Staatsfunktionen unterscheidet sich die österreichische Verfassung von den übrigen Bundesstaaten u. a. dadurch, dass für die gesamte Gerichtsbarkeit ausschliesslich der Bund zuständig ist.

323.2 Gründe für eine Verfassungsreform

Als ernster Mangel werden die Zersplitterung des Verfassungsrechts und das Wuchern von Verfassungsbestimmungen empfunden. Dies rührt daher, dass verfassungsändernde und verfassungsergänzende Bestimmungen nicht notwendig in das Bundesverfassungsgesetz eingebaut werden müssen, sondern als besondere Verfassungsgesetze und selbst als verfassungsrechtlicher Bestandteil einfacher Bundesgesetze und von Staatsverträgen erlassen werden können.

Ferner war die Bundesverfassung von Anfang an ein Torso, da sie verschiedene Fragen entweder völlig offen liess oder nur provisorisch regelte. So konnte man sich beim Erlass der Bundesverfassung nicht über die Verankerung eines Kapitels mit Grund- und Freiheitsrechten einigen. Die geltenden grundrechtlichen Bestimmungen, die zum grössten Teil aus der Zeit der Monarchie stammen, wurden belassen. Seither sind sie mehrmals revidiert, ergänzt oder durch neue Bestimmungen überlagert worden. 1964 wurde auch die Europäische Menschenrechtskonvention in den Rang eines Verfassungsgesetzes erhoben. Doch fehlt noch immer eine systematische Ordnung der Grundrechte.

Weiter wird an einer grundsätzlichen Reform der österreichischen Verwaltung gearbeitet. Die Bundesregierung führt in ihrem Bericht an den Nationalrat über

die Verwaltungsreform in den Jahren 1971 bis 1974 aus, «dass eine echte Strukturänderung der Verwaltung ohne eine Verfassungsreform nicht möglich sein wird».

323.3 Bisherige Bemühungen um eine Totalrevision

Im Jahre 1964 wurde ein «Expertenkollegium für Probleme der Grund- und Freiheitsrechte» ins Leben gerufen, um eine Neukodifikation der Grundrechte vorzubereiten. Nach einer ausgiebigen Diskussion der Grundsatzfragen wird nun die definitive Formulierung der einzelnen Grundrechte vorbereitet. Ein Entwurf für einen neuen Grundrechtskatalog liegt noch nicht vor.

Neben der Grundrechtskommission wurde im Jahre 1975 eine aus Vertretern der politischen Parteien, der Länder und der Gemeinden zusammengesetzte Kommission für die Totalrevision der Bundesverfassung einberufen. Ein Bericht vom 27. Januar 1975 des Bundeskanzlers über die Reform der Bundesverfassung legt das Vorgehen fest: Zuerst wird ein Fragenkatalog ausgearbeitet, der an alle interessierten Institutionen zur Stellungnahme verschickt werden soll. Die Stellungnahmen werden veröffentlicht, systematisch verarbeitet und in einem Abschlussbericht ausgewertet. Dieses Vorgehen konnte bisher nicht durchgeführt werden, da sich die massgeblichen politischen Kräfte nicht zu einigen vermochten.

Hingegen nahm im Jahre 1977 die Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung («Verfassungsreformkommission») ihre Arbeiten auf. Sie soll Änderungen der Verfassung für einzelne Probleme untersuchen. Ein erster Erfolg war die Novelle des Bundesverfassungsgesetzes vom 1. Juli 1981.

Zur Verwaltungsreform hat die Bundesregierung 1980 einen Bericht über ihre bisherigen Massnahmen für eine bürgernähere Verwaltung herausgegeben. Die Reform wird fortgesetzt.

4 Etappen der laufenden Totalrevision der Bundesverfassung

41 Motionen Obrecht und Dürrenmatt

Ausgangspunkt der Vorbereitungsarbeiten für die Totalrevision der Bundesverfassung waren die beiden Motionen Obrecht und Dürrenmatt. Am 13. Oktober 1965 reichten Karl Obrecht im Ständerat und am 30. November des gleichen Jahres Peter Dürrenmatt im Nationalrat Motionen ein, mit denen der Bundesrat eingeladen wurde, eine Totalrevision unserer Bundesverfassung vorzubereiten⁵⁴⁾.

Die Motion Obrecht wörtlich:

Die ideellen und organisatorischen Grundlagen unseres Bundesstaates sind seit 1848 in den Grundzügen unverändert geblieben und nur in Einzelheiten auf dem Wege der Partialrevision den veränderten Verhältnissen angepasst

worden. Heute ist es wie nie zuvor fühlbar, dass diese Grundlagen nicht mehr genügen, sondern einer grundlegenden Überprüfung und einer grosszügigen Anpassung bedürfen, um einer veränderten Zukunft gewachsen zu sein. Wir sind teils dabei und nehmen teils in Aussicht, diese Anpassung in zahlreichen Detailrevisionen zu verwirklichen. Damit laufen wir Gefahr, blosses Flickwerk zu betreiben und Institutionen zu erhalten, die der einheitlichen Grundkonzeption entbehren und ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Zudem scheint das Schweizervolk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift, dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe zu bedürfen. Vor allem für unsere Jugend ist die Stellung einer solchen Aufgabe wünschbar und notwendig. Diese beiden Überlegungen führen zur Überzeugung, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung nach gründlicher Vorarbeit an die Hand zu nehmen ist. Der Bundesrat wird daher beauftragt, einen Delegierten für Verfassungsrevision oder ein Kollegium geeigneter Persönlichkeiten zu ernennen und diesem Organ die Aufgabe zu stellen, das Material für eine Totalrevision der Bundesverfassung zu sammeln und zu sichten und das Schweizervolk und seine Organisationen zur Mitarbeit und zur Einreichung von Vorschlägen aufzurufen. Das Organ könnte hernach auch mit der Ausarbeitung erster Entwürfe betraut werden, die auf breiter Grundlage der öffentlichen Diskussion unterstellt werden sollten.

Im gleichen Sinn auch die Motion Dürrenmatt:

Die Grundprinzipien, auf denen die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beruht – der föderalistische Aufbau, das Zweikammersystem, die Institutionen der direkten Demokratie, die Trennung der Gewalten, das kollegiale Prinzip des Bundesrates sowie die Garantie der Grundrechte der Bürger – haben sich in diesen hundert Jahren so gefestigt, dass sie unbestritten sind. Dagegen sind andere Bestimmungen der Verfassung veraltet, könnten gestrichen oder müssten neu umschrieben werden. Sodann existiert heute eine Reihe von Problemen, die einen Niederschlag in der Bundesverfassung finden müssten.

Der Bundesrat nahm in der Sommersession 1966 beide Motionen entgegen und die Räte stimmten ihnen stillschweigend zu. In keinem Rat sprach sich auch nur ein Mitglied gegen die Überweisung der Motionen aus.

42 Arbeitsgruppe Wahlen (1967–1973)

421 Einsetzung, Vorgehen

Am 16. Mai 1967 ernannte der Bundesrat eine vorerst aus 9, später aus 10 Mitgliedern bestehende Arbeitsgruppe, mit alt Bundesrat Fritz Traugott Wahlen als Vorsitzenden (Arbeitsgruppe Wahlen). Diese legte den Kantonen, Hochschulen, Parteien und anderen interessierten Kreisen einen ausführlichen Fragenkatalog vor, bei dessen Beantwortung keinerlei Richtlinien zu beachten waren. Die eingegangenen Antworten dokumentieren die ganze Breite der in unserem Land vertretenen Meinungen; sie wurden 1970 in 4 Quellenbänden herausgegeben.

Am 6. September 1973 veröffentlichte die Arbeitsgruppe ihren eigenen Schlussbericht, worin sie die Voraussetzungen einer Totalrevision und die Strukturelemente einer künftigen Bundesverfassung darlegt⁵⁵⁾.

422 Grundsätzliches zur Verfassungsrevision

422.1 Zum Verfassungsverständnis

Die Arbeitsgruppe befasst sich in ihrem Schlussbericht zunächst mit den Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung. Eine Verfassung des 20. Jahrhunderts müsse neue Gegebenheiten berücksichtigen, andere Erwartungen und Bedürfnisse befriedigen als eine Verfassung des 19. Jahrhunderts. Die grundlegenden Institutionen unseres Staates seien weitgehend unbestritten. Das Interesse verlagere sich auf jene Bereiche, in denen die Verfassung die vielfältigen Sozialbeziehungen eines hochtechnischen Zeitalters regelt. Die neuen Voraussetzungen erforderten neue, beweglichere Formen. Die Verfassung selbst könne nicht alle Entscheidungen treffen. Sie müsse Ziele setzen, Begriffe festlegen und Aufträge erteilen. Die inhaltliche Ausgestaltung könne sie dem Gesetz und der Verordnung überlassen. Eine neue Verfassung müsse nicht bei Null anfangen, sie könne von einer bestehenden Rechtsordnung ausgehen, doch soll sie leiten, verbessern, aufbauen – die Gegenwart meistern und die Zukunft gestalten.

Der Bürger wolle seine Verfassung verstehen: Sie müsse klar, präzise und verständlich sein; sie soll sich kurz fassen.

Die Totalrevision preise sich nicht mit einem zündenden Schlagwort an. Das brauche sie nicht, soll sie nicht brauchen. Zu vielfältig und zu breit gefächert seien die anstehenden Probleme. Auf sie solle sich die Revision ausrichten. Sie müsse eine veraltete, uneinheitliche und lückenhafte Verfassung gesamthaft erneuern, nachführen und funktionstüchtig ausgestalten. Das soll die tragende Revisionsidee sein.

422.2 Zur Wünschbarkeit

Die Arbeitsgruppe hält eine Totalrevision der Bundesverfassung für wünschbar. Einmal tritt sie für eine *formale Textbereinigung* ein. Die formellen Mängel seien offenkundig und von keiner Seite bestritten. Nur eine Totalrevision könne sie beseitigen und eine formale Geschlossenheit erreichen.

Sie hält auch eine *inhaltliche Strukturbereinigung* für wünschbar, was deutlich aus ihren materiellen Ergebnissen hervorgeht.

423 Materielle Ergebnisse

423.1 Wesen und Ziele der Eidgenossenschaft

Die Arbeitsgruppe betrachtet die Grundwerte der Demokratie, der individuellen Freiheit, der föderativen Ordnung und der Sozialstaatlichkeit als Konstanten der Eidgenossenschaft, die verwirklicht werden müssen; ob dies ausdrücklich in einer Bestimmung gesagt sein soll, lässt sie offen. Die namentliche Aufzählung der Kantone soll beibehalten werden.

Auch die Staatsziele gehören in eine Verfassung, sind aber nach Meinung der Arbeitsgruppe als zweiter Teil der Präambel aufzunehmen, weil die Verfassung selbst nur Bestimmungen normativen Charakters enthalten solle.

423.2 Grundrechte, Justizgrundsätze

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, einen zeitgemässen, übersichtlichen *Grundrechtskatalog* an den Anfang der neuen Verfassung zu stellen. Die Grundrechte der geltenden Verfassung könnten übernommen werden, teils unverändert (z. B. die Petitionsfreiheit), teils den heutigen Gegebenheiten angepasst (z. B. Glaubens- und Gewissensfreiheit). Neu zu verankern wären die ungeschriebenen, vom Bundesgericht anerkannten Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit, der persönlichen Freiheit, der Sprachenfreiheit und der Versammlungsfreiheit. Weitere von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Grundrechte sind die Unantastbarkeit der Menschenwürde, der Schutz von Privatsphäre und Wohnung, die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre, die Radio- und Fernsehfreiheit, die Filmfreiheit, die Koalitionsfreiheit, die Auswanderungsfreiheit und das Verbot, Schweizer auszuweisen oder auszuliefern.

Die *Justizgrundsätze* der geltenden Bundesverfassung – wie das Verbot von Ausnahmegerichten, die Garantie des gesetzlichen Richters und des Wohnsitzgerichtsstands – könnten übernommen oder – wie das Verbot von Todesstrafe und Körperstrafen – umfassender und uneingeschränkt garantiert werden. Weitere Grundsätze könnte man neu verankern, so die Unabhängigkeit der Gerichte, das Gebot rechtlichen Gehörs, das Recht auf Akteneinsicht, unentgeltlicher Rechtsschutz für Minderbemittelte und die Kausalhaftung für Schäden, die vom Staat verursacht wurden.

Die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung soll grundrechtlich keine Sonderstellung mehr geniessen und gewährleistet sein, soweit sie nicht durch Verfassung und Gesetz eingeschränkt ist. Die erst 1969 in die Verfassung aufgenommene Eigentumsgarantie könnte vorläufig so belassen werden; bei späterer Gelegenheit müsste die weite, vielschichtige Problematik überprüft werden.

Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass die Grundrechte – die Rechtsgleichheit, die Freiheitsrechte und die Justizgrundsätze – als Menschenrechte zu verbürgen sind, die grundsätzlich auch den *Ausländern* zustehen. Vorbehalte müssten nur für die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung angebracht werden. Ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen sei das Verbot, Ausländer für politische Vergehen auszuliefern. Das Asylrecht wird in mehreren Varianten vorgestellt.

Zur Frage der *Grundrechtsschranken* schlägt die Arbeitsgruppe vor, in den einzelnen Grundrechtsbestimmungen und zwischen ihnen kein vollkommenes und geschlossenes Schrankensystem zu entwickeln. Schranken festzulegen, sei zu einem guten Teil vertrauensvoll der Rechtsprechung, dem Gesetzgeber und den Verwaltungsbehörden zu überlassen. Die Verfassung könnte allerdings einige Kriterien nennen.

Die Arbeitsgruppe sieht von einer allgemeinen direkten *Wirkung der Grund-*

rechte unter Privaten (Drittwirkung) ab. Doch empfiehlt sie eine Bestimmung, wonach Rechtsetzung und Rechtsanwendung dafür sorgen sollen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

423.3 Soziales, Eigentum, Wirtschaft

Anschliessend an den Grundrechtskatalog soll nach Auffassung der Arbeitsgruppe ein massvoller Katalog von *Sozialrechten* aufgenommen werden. Ohne eine endgültige Auswahl zu treffen, schlägt sie folgende Sozialrechte vor: das Recht auf Arbeit, Wohnung und Bildung, ferner Sozialrechte auf den Gebieten der Sozialversicherung, der Fürsorge und des Arbeitsrechts.

Daneben sollen umfassende *sozialpolitische Aufgaben* und breit angelegte Verfassungsgrundsätze unseren Sozialstaat darstellen und seinen weiteren Ausbau ermöglichen. Auch die Grenzen wären aufzuzeigen. Zu den Aufgabenbereichen des Sozialstaates gehören: Soziale Sicherheit (Sozialversicherung und Fürsorge), Arbeitnehmerschutz, Wohnbauförderung, Bildungspolitik, Gesundheitsschutz und Umweltschutz.

Das Verhältnis zwischen *Wirtschaft und Staat* ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe grundsätzlich zu überdenken. Es soll derart geregelt sein, dass die Interessen des einzelnen wie auch jene der Gemeinschaft beachtet werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Wirtschaftsfreiheit ein wesentlicher Verfassungsgrundsatz bleibt, dass sie aber erst mit der Wirtschaftspolitik zusammen die Wirtschaftsordnung bildet. Beide Elemente sind aufeinander bezogen und können nur gemeinsam verstanden werden. In einem durch die Verfassung bestimmten rechtlichen Rahmen wird es Aufgabe des Bundes sein, eine Wirtschaftspolitik zu führen, deren Ziele ausdrücklich in der Verfassung genannt werden. Die Zielbestimmungen bedeuten Aufträge an den Gesetzgeber zur Verwirklichung einer sozialen Marktwirtschaft. Der Gesetzgeber wäre ermächtigt, im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen und die Wirtschaftsordnung auszugestalten. Die wirtschaftspolitischen Aufgaben und Zuständigkeiten (Wirtschaftsordnungs-, Wirtschaftsstruktur-, Wirtschaftsablaufpolitik) wären nicht mehr als Ausnahmen, Einschränkungen oder Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit zu verstehen.

Die Arbeitsgruppe formulierte eine Reihe *wirtschaftspolitischer Ziele* und erwähnte als Hauptaufgaben des Bundes im Bereich der Wirtschaft die Konjunkturpolitik, das Geldwesen, die Sorge um gefährdete Wirtschaftszweige und Berufe, die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, den Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile, die Wettbewerbspolitik, den Konsumentenschutz sowie die Mitbestimmung.

423.4 Grundpflichten, Landesverteidigung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, von einem Katalog mit *Grundpflichten* abzusehen. Es fiel schwer, die Pflichten auszusondern, besonders wenn keine Sanktionen vorgesehen oder möglich sind. Auch ihre geschichtliche Entwicklung und ihre Funktion liessen sich nicht mit den Grundrechtsgewährleistungen vergleichen.

Wenn überhaupt, könnten Grundpflichten noch am ehesten in der Präambel angesprochen werden. Die Dienst- und Wehrpflicht sollte man als einzige Pflicht in der Verfassung ordnen.

Bei der *Landesverteidigung* hat sich eine künftige Bundesverfassung über die Mittel auszusprechen, mit denen die Unabhängigkeit der Schweiz gegen aussen behauptet werden kann. Abwehr und Überlebensschutz können nicht mehr nur Sache der Armee sein. Die Gesamtverteidigung müsse sich auch auf ebenso wichtige nichtmilitärische Mittel abstützen. Vom bisherigen Begriff der Wehrpflicht sollte man daher zu einem erweiterten Begriff der «Dienstpflicht» übergehen, in deren Rahmen die Mitarbeit der Frau, soweit es um Überlebensschutz geht, unerlässlich sei. Die Arbeitsgruppe regte sodann für Fälle echter Gewissensnot eine Befreiung vom Waffendienst zugunsten eines gleichwertigen, näher zu bestimmenden nichtmilitärischen Dienstes an. Dieser wäre in Organisationen zu leisten, die im weitesten Sinne unter den Begriff der Gesamtverteidigung fallen, aber von der Armee organisatorisch zu trennen wären (Zivilschutz und Katastrophenhilfe).

423.5 Auswärtige Angelegenheiten

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sind im Bereich der *Aussenbeziehungen* die Wahrung der Unabhängigkeit sowie die Grundsätze der internationalen Solidarität und der Disponibilität zu betonen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den *Vorrang des Völkerrechts* vor dem innerstaatlichen Recht besonders hervorzuheben und eine Bestimmung aufzunehmen über die humanitären und kulturellen Aufgaben der Schweiz im Ausland, einschliesslich der Entwicklungshilfe.

Die Aufteilung der *aussenpolitischen Kompetenzen* zwischen Bund und Kantonen soll gemäss heutiger Auffassung verankert werden, wonach der Bund auf allen Gebieten zum Abschluss von Staatsverträgen befugt ist, auch dort, wo er zur Gesetzgebung nicht zuständig ist. Andererseits soll den Kantonen eine beschränkte Staatsvertragsfähigkeit erhalten bleiben. Die Führung der Aussenpolitik soll grundsätzlich Sache des Bundesrates bleiben. Die Kompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten wären klar zwischen Bundesversammlung und Bundesrat auszuscheiden.

423.6 Bund und Kantone, Finanzordnung

Im Bereich des *Föderalismus* sei der Gedanke der Zusammenarbeit zu stärken. Auch die wichtigen Zuständigkeiten der Kantone sollen in der Verfassung umschrieben werden, dem Bund wären vermehrte, grosszügiger formulierte Kompetenzen zuzuerkennen. Diese Regelung wäre durch eine Generalklausel zu ergänzen, wonach die Kantone auf allen Gebieten tätig werden können, wo Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung es nicht ausschliessen. Den Kantonen soll der Vollzug der Bundesgesetzgebung zustehen, soweit die Verfassung nichts anderes vorsieht.

Bestand und Gebiet der Kantone sollen gewährleistet werden, ohne Bestandesänderungen auszuschliessen. Die Gemeindeautonomie soll in der Verfassung garantiert und der Status von Halbkantonen abgeschafft werden. Die Kantone wären in allen Vernehmlassungsverfahren des Bundes obligatorisch zu begrüssen.

Die Arbeitsgruppe schlägt die Grundzüge einer konkreten Aufgabenteilung vor für die Gebiete Staatsorganisation, Verfahren (Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessverfahrens und aller Verfahren, in denen kantonale Instanzen Bundesrecht anwenden), Kollisionsrecht (Kompetenz des Bundes, den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen abzugrenzen), Ordnungsaufgaben (Grundrechte, Zivilrecht, Strafrecht, Polizeirecht, Raumordnung), Leistungsaufgaben (Bildung, Kulturpflege, wissenschaftliche Forschung, Gesundheitspflege, soziale Sicherheit, öffentliche Unternehmungen) sowie Verkehrs- und Energiewirtschaft. Die neue Bundesverfassung werde wiederum zwischen ausschliesslichen oder umfassenden und konkurrierenden oder beschränkten Zuständigkeiten des Bundes unterscheiden müssen. Bei den beschränkten Zuständigkeiten dränge sich eine Vereinheitlichung der Begriffe «Grundsatzgesetzgebung», «Oberaufsicht» und «Rahmengesetzgebung» auf.

Die Arbeitsgruppe erachtet es für notwendig, eine dauerhafte *Finanzordnung* zu schaffen. Leitgedanken einer neuen Ordnung: Der Bund hat die Abgaben so zu gestalten, dass er seine Aufgaben erfüllen kann, den Kantonen und Gemeinden gleichwohl zureichende Einnahmequellen bleiben. Die Gesamtsteuerbelastung darf die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft nicht gefährden. Die Bundessteuern haben den Grundsatz der Solidarität zu beachten. Die Steuern sollen ein taugliches Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik hergeben.

Sachliche Beschränkungen und zeitliche Befristungen der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer erachtet die Arbeitsgruppe für unangebracht, die verfassungsmässige Verankerung einer langfristigen Finanzplanung des Bundes und der Kantone für unerlässlich.

423.7 Volksrechte

Die bisherigen Mitwirkungsrechte des Volkes sollen beibehalten werden; von einer Ausdehnung der Volksrechte auf die Wahl weiterer Behörden – etwa Wahl des Bundesrates durch das Volk – sei abzusehen. Die Arbeitsgruppe befürwortet hingegen die Einführung der Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Damit könnten berechtigte Anliegen vorgebracht und ein Nachteil des geltenden Rechts behoben werden, gelangen doch heute – wegen mangelnder Gesetzesinitiative – auch Bestimmungen ohne grundsätzliche Bedeutung in die Verfassung.

Ferner empfiehlt sie die formelle Anerkennung der Parteien in der Verfassung mit mindestens gleicher Stellung im Vorverfahren der Gesetzgebung wie die Verbände. In der Verfassung sei schliesslich die Parteienfinanzierung dem Grundsatz nach zu regeln.

423.8 Parlament, Bundesrat, Rechtsetzung

Eine grundlegende Neugestaltung des *Parlaments* ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht notwendig. Bewährt hätten sich das Zweikammersystem, das Milizparlament, das Wahlverfahren, die Wählbarkeit (aber: Nichtwählbarkeit von Geistlichen ist aufzuheben), die Unvereinbarkeiten, die Amtsdauer, die Immunität und das Instruktionsverbot (neu soll ein öffentliches Register über die Interessenbindungen der Parlamentarier Auskunft geben). Eine wesentliche Strukturreform sei einzig für den Ständerat erforderlich; sie könnte darin bestehen, dass die Zahl der Ständeräte auf 60 erhöht würde, wobei die zusätzlichen 16 Mandate auf die bevölkerungsreichen Kantone zu verteilen wären.

Das Regierungssystem, die Stellung des Bundespräsidenten und die Struktur des *Bundesrates* könnten unverändert bleiben. Allerdings solle deutlicher als in der geltenden Verfassung zum Ausdruck kommen, dass das Kernstück bundesrätlicher Tätigkeit in der leitenden Funktion liege. Das Kollegialprinzip soll gestärkt werden, indem die Mitglieder des Bundesrates in der Departementsleitung entlastet werden.

Zur *Rechtsetzung* schlägt die Arbeitsgruppe vor, sämtliche Erlasse der Bundesversammlung, die befristete oder unbefristete Rechtssätze enthalten, in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden. Auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss könne verzichtet werden. Die nichtrechtsetzenden Akte der Bundesversammlung seien in die Form des Bundesbeschlusses zu kleiden. Die künftige Verfassung müsse die Erlasse des Gesetzgebers, die dem Referendum unterstehen, mit aller Klarheit definieren.

Die Arbeitsgruppe will an der *Gesetzesdelegation* festhalten. Die Bundesversammlung solle die Kompetenz zur Gesetzgebung über Gegenstände von untergeordneter Bedeutung oder ausgesprochen technischen Charakters an den Bundesrat delegieren können. Die Delegationsnorm, welche dem Referendum unterstehen muss, habe Inhalt, Zweck und Ausmass der Delegation zu bestimmen. Die Delegation vom Bundesrat an die Departemente (Subdelegation) wäre nur in Ausnahmefällen zulässig und bedürfte einer ausdrücklichen Ermächtigung im Gesetz.

Selbständige Polizeiverordnungen des Bundesrates erachtet die Arbeitsgruppe nur für zulässig, falls und solange eine unmittelbare, konkrete und effektive Gefahr für die äussere oder innere Sicherheit besteht.

Das *Dringlichkeitsrecht* soll im Prinzip in der bisherigen Ausgestaltung – intrakonstitutionelles und extrakonstitutionelles Recht – beibehalten werden. Es wäre zu begrüssen, wenn nur in Ausnahmefällen davon Gebrauch gemacht würde.

Auf eine ausdrückliche Regelung des *Notrechts* sollte verzichtet werden, zumal es kaum möglich wäre, alle denkbaren Tatbestände genau zu umschreiben.

423.9 Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsrat

Nach Meinung der Arbeitsgruppe rechtfertigt es sich heute nicht mehr, die *Verfassungsgerichtsbarkeit* auf den Schutz gegen Eingriffe kantonaler Behörden zu

beschränken und den Bund auszuklammern. Je grösser die Aufgaben des Staates werden und je mehr der Staat und Private in den Lebensbereich und in die Freiheiten des einzelnen eingreifen, desto mehr tue ein Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit not. Die Arbeitsgruppe tritt daher für eine weitgehende Unterstellung bundesrätlicher Erlasse unter die Verfassungsgerichtsbarkeit ein; Ausnahmen wären durch die Gesetzgebung zu bestimmen. In der Frage, ob auch die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen überprüft werden soll, beschränkt sich die Arbeitsgruppe darauf, einige Hauptargumente dafür und dagegen wiederzugeben, ohne sich für eine bestimmte Lösung auszusprechen.

Die Arbeitsgruppe lässt die Frage offen, ob eine neue Verfassung von einem *Verfassungsrat* ausgearbeitet werden soll. Sie beschränkt sich darauf, Vor- und Nachteile aufzuzeigen.

424 Empfehlung an den Bundesrat

Im Lichte ihrer materiellen Ergebnisse bejaht die Arbeitsgruppe die Wünschbarkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung. Sie empfiehlt dem Bundesrat, die Revisionsarbeiten durch eine grosse Expertenkommission weiterführen zu lassen und diese zu beauftragen, einen konkreten Verfassungsentwurf auszuarbeiten.

Mit dem umfassenden Inventar von Revisionsthemen, Anregungen, Vorschlägen und mit ihrer eigenen Stellungnahme zu den wesentlichen verfassungspolitischen Problemen schuf die Arbeitsgruppe Wahlen die Voraussetzungen für eine zweite Phase der Vorbereitung einer Totalrevision.

43 Expertenkommission Furgler (1974–1977)

431 Einsetzung, Vorgehen

Gestützt auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Wahlen und vom Bundesrat dazu ermächtigt, ernannte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 8. Mai 1974 eine Expertenkommission von 46 Mitgliedern, mit Bundesrat Kurt Furgler als Vorsitzenden.

Noch im Jahre 1973 wurden vier Experten beauftragt, die Ergebnisse des Schlussberichts der Arbeitsgruppe Wahlen in Verfassungsbestimmungen niederzulegen. Damit sollte ein nahtloser Übergang zwischen den bisherigen Vorarbeiten und der zweiten Phase sichergestellt werden. Ergebnis dieser Bemühungen waren zwei Arbeitspapiere, die – zusammen mit einem eigenständigen Verfassungsentwurf eines weiteren Experten – im Herbst 1974 veröffentlicht wurden⁵⁶⁾. Die drei Modelle und eine von der Juristischen Fakultät der Universität Basel entworfene «Kern-Verfassung»⁵⁷⁾ dienten der Expertenkommission als Arbeitsunterlagen.

Die Expertenkommission erörterte zunächst die Wünschbarkeit einer Totalrevision. Sie bejahte diese Grundsatzfrage und beschloss, sich in drei Subkommis-

sionen aufzuteilen. Die Entwürfe der Subkommissionen wurden anschliessend im Plenum in einer ersten Lesung durchberaten.

Vor der zweiten Lesung führte die Expertenkommission informelle Hearings mit den politischen Parteien und einigen Spitzenverbänden durch. Die Ergebnisse wurden für die zweite Lesung berücksichtigt.

Auftragsgemäss legte die Expertenkommission Ende 1977 dem Bundesrat einen Verfassungsentwurf (VE 1977) samt Begleitbericht vor⁵⁸⁾. Minderheitsvorschläge wurden als Varianten berücksichtigt, wenn ein Drittel der Kommissionsmitglieder dem zustimmte.

432 Grundsätzliches zur Verfassungsrevision

432.1 Zum Verfassungsverständnis

Die Expertenkommission übernimmt die grundlegenden Erwägungen der Arbeitsgruppe Wahlen zum heutigen Verfassungsverständnis. Die Verfassung soll dem Staat einen rechtlichen Strukturplan geben, ihn auf die Gerechtigkeit hin ausrichten und zur Wahrung menschlicher Freiheiten Schranken ziehen, Verantwortlichkeiten zuweisen und Ziele setzen.

Auch die Expertenkommission warnt davor, allzu grosse Erwartungen auf die Verfassung zu setzen. Sie kann nicht alle staatlichen und gesellschaftlichen Belange bis in die Einzelheiten regeln. Doch darf man die Verfassung auch nicht unterschätzen. Es genügt nicht, bereits eingetretene Änderungen nachzuvollziehen; die Verfassung braucht eine Steuerungskraft in die Zukunft hinein, sie muss dem Gesetzgeber Anstösse und Anreize, Aufträge und Programme bieten.

432.2 Zur Wünschbarkeit

Die Expertenkommission hat sich ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine Totalrevision wünschbar sei. Unsere Verfassung sei ein Abbild der Schweizer Staatsrechtsgeschichte der letzten hundert Jahre: in loser Abfolge und ohne straffe Systematik stehe Überholtes und Zeitgebundenes neben Bewährtem, Allgemeingültigem und Zukunftsweisendem. In dem wild wuchernden Verfassungsgarten gingen die grossen Züge und einheitsstiftenden Ordnungsgedanken verloren und würden durch Nebensächlichkeiten überdeckt. Deshalb sei die Totalrevision schon als *formale Textbereinigung* notwendig: Der Text der Bundesverfassung von 1874 mit allen seitherigen Änderungen müsse neu bedacht und durchforstet werden. Die tragenden Rechtsnormen seien in einer klaren Systematik sichtbar zu machen. Alles was nicht auf Verfassungsstufe gehört, weil es nicht dauernd, grundlegend und wichtig ist, solle man auf die Gesetzesebene herabstufen. Der Bürger müsse in einer Demokratie die grundlegenden Spielregeln und Zielvorstellungen seines Staates kennen; die Verfassung solle ihn damit vertraut machen. Der heutige unübersichtliche, uneinheitliche und «verwilderte» Verfassungstext könne diese Aufgabe in keiner Weise mehr erfüllen.

Nach Ansicht der Expertenkommission ist auch eine *inhaltliche Strukturbereinigung* erforderlich. Die Verfassungswirklichkeit decke sich nicht mehr mit dem Verfassungsrecht. Der Bürger finde in der Bundesverfassung nur noch unvollständig Auskunft über seine Rechte und Pflichten. Die Grundrechte seien unvollständig und unübersichtlich aufgezählt. Die Formen und Funktionen des Privateigentums, der Wirtschaft und des freien Marktes müssten überdacht werden. Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen seien undurchsichtig, die Organe des Bundes notorisch überlastet. Nur auf dem Weg einer Totalrevision könnten die Grundrechte, die bundesstaatlichen Beziehungen, die Sozial-, die Eigentums- und die Wirtschaftsordnung sowie die Volksrechte neu geregelt und ganz allgemein das weniger Wichtige auf die Gesetzebene herabgestuft werden. Seit 1874 sei mit Partialrevisionen die Verfassung eines Agrarstaates eingermassen den Bedürfnissen einer Industriegesellschaft angepasst worden. Die Probleme der Schweiz von morgen seien weitgehend andere als die von gestern. Auf Verfassungsartikel, die vor Jahrzehnten in harten Abstimmungskämpfen erstritten worden sind, könne heute verzichtet werden, weil sie ihr Ziel erreicht und Eingang in die Gesetzgebung gefunden haben. Es müssten neue Wegweiser für neue Probleme aufgestellt werden.

433 Verfassungsentwurf 1977

433.1 Formale Kennzeichen

Der VE 1977 ist bewusst knapp gehalten und in einer klaren und verständlichen Sprache geschrieben; seine Regelungsdichte ist im Vergleich zur geltenden Verfassung kleiner. Viele Details sind, weil unnötig oder nicht verfassungswürdig, weggefallen. Meistens sind damit keine materiellen Änderungen verbunden. Die nicht mehr aufgenommenen Bestimmungen sind häufig durch umfassendere Normen des Verfassungsentwurfs abgedeckt, oder sie bleiben in Kraft, weil sie auch in Bundesgesetzen verankert sind. Auf Übergangsbestimmungen hat die Kommission verzichtet, da sich das Übergangsrecht erst überblicken lasse, wenn eine endgültige Vorlage zuhanden der Bundesversammlung vorbereitet werde.

Der VE 1977 ist systematisch in *vier Teile* gegliedert. Ein erster Teil behandelt die Grundrechte und die staatsleitenden Grundsätze. Dabei ist als Neuerung zu beachten, dass dieser Teil durchwegs das Gesamtgefüge des schweizerischen Staates – also Bund, Kantone und Gemeinden – anspricht. Erst im zweiten Teil werden die Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen ausgeschrieben. Ein dritter Teil regelt die Organisation des Bundes, ein vierter die Revision der Bundesverfassung.

433.2 Inhaltliche Schwerpunkte

433.21 Grundrechte und staatsleitende Grundsätze (erster Teil)

Im Unterschied zur geltenden Verfassung, die eine Fülle von Einzelkompetenzen umschreibt, behandelt der erste Teil des VE 1977 das Verhältnis von

Mensch und Staat, die Grundregeln jeden staatlichen Handelns: Er überträgt dem Staat Aufgaben und setzt ihm Ziele, er setzt der staatlichen Macht Grenzen und unterwirft das staatliche Handeln allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Er enthält einen umfassenden Grundrechtskatalog. Mit der Anerkennung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit als Grundrechte umschreibt er auch die staatliche Eigentums- und Wirtschaftspolitik. Die Sozialrechte formuliert er nicht als Grundrechte, sondern als Aufträge an den Gesetzgeber, jedermann Bildung, Arbeit, soziale Sicherheit und Wohnung zu ermöglichen sowie das Existenzminimum zu sichern.

- Das *erste Kapitel* behandelt *Wesen und Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Art. 1-3), die als «ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat» bezeichnet wird. Nach Auffassung der Expertenkommission sollen alle staatlichen Behörden dafür sorgen, dass diese Grundwerte im Wandel von Staat und Gesellschaft ungeschmälert lebensstüchtig bleiben und keiner Gefährdung oder inneren Aushöhlung ausgesetzt werden. Eine namentliche Aufzählung der Kantone vervollständigt die Wesenselemente der Eidgenossenschaft. Ein ausführlicher Katalog programmatischer Staatszielbestimmungen (Art. 2) soll unseren Staat dem Bürger vorstellen. Diese Ziele könnten als Auslegungshilfe dienen, aber keine neuen Kompetenzen begründen. Schliesslich weist Artikel 3 darauf hin, dass die Aufgaben, die dem «Staat» im ersten Teil übertragen werden, den Bund *und* die Kantone betreffen; erst der zweite Teil weist die Verantwortungsbereiche konkret Bund und Kantonen zu.
- Im *zweiten Kapitel* sind *Grundsätze staatlichen Handelns* niedergelegt (Art. 4-7): Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeit, Willkürverbot, Treu und Glauben. Diese Grundsätze entsprechen heute bundesgerichtlicher Praxis. Neu sind die Ausdehnung der Staatshaftung (Art. 6) und die Informationspflicht der Behörden (Art. 7).
- Das *dritte Kapitel* (Art. 8-25) enthält einen *Grundrechtskatalog*, der sich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts anlehnt und die internationalen Grundrechtsübereinkommen berücksichtigt. Übersichtlich und zeitgemäss sind die ideellen, verfahrensmässigen und wirtschaftlichen Grundrechte geregelt. Auf Verfassungsstufe sind neu gewährleistet: Schutz der Menschenwürde (Art. 8), Diskriminierungsverbot (Art. 9 Abs. 2), Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre mit einem Recht auf Leben, einem absoluten Verbot der Todesstrafe und einem Recht auf Akteneinsicht (Art. 10), Glaubens- und Gewissensfreiheit auch für die Weltanschauung (Art. 11), umfassende Meinungs- und Informationsfreiheit mit einem Zensurverbot (Art. 12), Versammlungsfreiheit (Art. 13), Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art. 14), Auswanderungsfreiheit (Art. 15), Recht auf Asyl und auf Einbürgerung unter den gesetzlichen Voraussetzungen, Freizügigkeit für Ausländer nach einem Jahr (Art. 16), Harmonisierung der Eigentumsgarantie mit der Eigentumspolitik (Art. 17) und der Wirtschaftsfreiheit mit der Wirtschaftspolitik (Art. 19), Berufswahlfreiheit (Art. 18), allgemeine Rechtsschutzgarantien mit obligatorischer kantonaler Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 20), besondere Rechtsschutzgarantien für Inhaftierte und Internierte (Art. 21), Schranken für die Grundrechte mit einer Kerngehaltsgarantie (Art. 23), Verwirklichung der

Grundrechte in der ganzen Gesetzgebung (Art. 24) und deren Wirkung unter Privaten (Art. 25).

In ihrem *Grundrechtsverständnis* geht die Expertenkommission davon aus, dass heute die Grundrechte nicht nur dazu dienen, wichtige Bereiche der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit vor dem Staat zu schützen. Den Grundrechten kommt auch eine Gestaltungsfunktion zu; sie enthalten einen klaren Auftrag an den Staat, für ihre Verwirklichung zu sorgen. Die Expertenkommission hat deshalb den Grundrechten einen Zielkatalog zugeordnet, der ihre Verwirklichung lenken und abstecken soll. Der Zielkatalog seinerseits wird durch die Kompetenzordnung konkretisiert, damit feststeht, welche staatliche Ebene zur Ausgestaltung des Grundrechts zuständig ist. Der Grundrechtskatalog hängt somit eng mit weiteren Kapiteln des VE 1977 zusammen.

Die Beziehung zwischen Grundrechtsgewährleistung und Staatszielen wird für die *Eigentumsgarantie* und die *Wirtschaftsfreiheit* besonders unterstrichen: sie sind «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet, die so zu gestalten ist, dass die eigentums- und wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden. Grundrecht und Ziel sind aufeinander bezogen und können nur gemeinsam verstanden werden. Die Expertenkommission wollte unterscheiden zwischen ideellen Grundrechten mit einem harten und wirtschaftlichen Grundrechten mit einem weichen Kern; letztere seien stärker der Dynamik des sozialen Wandels unterworfen.

Die Expertenkommission empfand es als äusserst schwierig, *Schranken* zu den einzelnen Grundrechten – wie sie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention vorsieht – in programmatische Kurzformeln zu fassen. Ihr Vorschlag (Art. 23) fasst die heutige bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Tragweite und zu den Schranken der verschiedenen Grundrechte zusammen. Die Kerngehaltsgarantie soll für alle Grundrechte einen Zentralbereich aussparen, in den der Gesetzgeber auch bei überwiegendem öffentlichem Interesse nicht eingreifen darf.

Auch die Expertenkommission vertritt die Auffassung, dass nicht nur staatliche, sondern auch soziale und gesellschaftliche Macht den einzelnen bei der Ausübung der Grundrechte beeinträchtigen kann. Die Bestimmung über die *Wirkung der Grundrechte unter Privaten* (Art. 25) sei aber nicht so zu verstehen, dass alle Grundrechte in gleicher Weise auch unter Privaten gelten könnten. Es sei Aufgabe der staatlichen Organe, für die Verwirklichung der Grundrechte unter Privaten zu sorgen, soweit sich die Grundrechte dazu eignen.

- Das *vierte Kapitel* trägt den Titel «*Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik*». Es umschreibt in einer umfassenden Ordnung die Aufgaben und Ziele des Gesamtstaates – Bund, Kantone und Gemeinden – im Bereich des Sozialen, der Arbeit, des Unternehmens, des Eigentums, der Wirtschaft, des Wettbewerbs, der staatlichen Wirtschaftstätigkeit und der Abgaben (Art. 26–35). Die aufgestellten Grundsätze sollen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung leiten und binden.

Die Expertenkommission empfiehlt – wie bereits die Arbeitsgruppe Wahlen – die Aufnahme von *Sozialrechten* (Art. 26). Die Sozialordnung der modernen Schweiz müsse im Verfassungstext systematisch und offen in Erscheinung treten. Die grossen Bereiche der Sozialmassnahmen des modernen Staates sind in sechs Gruppen zusammengefasst: Bildung, Vollbeschäftigung, Sozialversicherung, Existenzminimum, Sicherung der Wohnung, Schutz der Familie und Mutterschaft.

Die Sozialrechte sind so formuliert, dass die Verfassung dem Staat (Bund und Kantone) Daueraufträge überbindet und Zielvorstellungen vermittelt, dem einzelnen aber keine direkt durchsetzbaren Ansprüche gewährt. Der Gesetzgeber hat zu bestimmen, welche Leistungen vom Staat zu erbringen sind. Die Sozialrechte sind somit vor allem Sozialgestaltungsauaufträge an die politischen Behörden.

Im Bereich der Sozialordnung regelt der VE 1977 weiter die Allgemeinverbindlicherklärung von *Gesamtverträgen*, die *kollektiven Arbeitsbeziehungen* sowie die *Ordnung des Unternehmens* (Art. 27–29). Arbeitnehmer und Arbeitgeber sollen ihre Arbeitsbeziehungen gemeinsam regeln, wobei als letztes Mittel auch kollektive Kampfmassnahmen erlaubt sind. Für Beamte wird das Streikrecht vom Gemeinwesen geregelt, dem sie angehören. Ein Streikverbot für Beamte wäre weiterhin zulässig.

Die Gesetzgebung über die *Ordnung der Unternehmen* könnte aufgrund des VE 1977 regeln: die Rechte der Kapitalgeber, der Leitungsorgane, der Arbeitnehmer – die Mitbestimmung eingeschlossen – und der betroffenen Dritten.

Der VE 1977 umschreibt einen Katalog *eigentumspolitischer Ziele* (Art. 30). Damit tritt neben die Eigentumsgarantie der Auftrag an den Staat, die Eigentumsordnung auszugestalten. Das Eigentum soll gefördert, breit gestreut, gerecht verteilt und verantwortungsvoll genutzt werden. Missbräuche sind zu bekämpfen.

Im Bereich der *Wirtschaftsordnung* kommt die Expertenkommission zum Schluss, dass sich die Sonderstellung der Handels- und Gewerbefreiheit mit ihrer speziellen Schrankenordnung – Erfordernis der verfassungsrechtlichen Ermächtigung für jede Abweichung – nicht mehr rechtfertigen lässt. Sie will den Weg fortführen, den die politischen Bundesbehörden, das Bundesgericht, die Arbeitsgruppe Wahlen und die Wissenschaft vorgezeichnet haben. Die Wirtschaftsfreiheit soll ebenbürtig neben anderen gleichgeordneten Verfassungsgrundsätzen stehen. Wirtschaftsfreiheit und staatliche Wirtschaftspolitik sind notwendig aufeinander bezogene und voneinander abhängige Teile unserer marktorientierten und sozialverpflichteten Wirtschaftsordnung.

Bei der Wirtschaftsfreiheit (Art. 19) wird – wie bei der Eigentumsgarantie – ausdrücklich auf diesen Zusammenhang verwiesen: gewährleistet ist sie «im Rahmen der Gesetzgebung», die so auszugestalten ist, dass die wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden. Diese Ziele werden umfassend und systematisch dargestellt (Art. 31); zusammen mit der Wettbewerbspolitik (Art. 32), dem Konsumentenschutz (Art. 33) sowie den Bestimmungen über die staatliche Wirtschaftstätigkeit und die Verstaatlichung (Art. 34) bilden sie – als Ergänzung und Bestandteil der Wirtschaftsfreiheit – die Wirtschaftsordnung.

Mit der Bestimmung über die *Steuerpolitik* (Art. 35) sollen vor allem der Grundsatz der progressiven Besteuerung Verfassungsrang erhalten und der Staat beauftragt werden, Steuerflucht und Steuerhinterziehung zu bekämpfen.

- Das *fünfte Kapitel* ist der *Kulturpolitik* gewidmet (Art. 36). Kultur – nicht mehr als Vorrecht einer Minderheit, sondern als eine Form sozialer und persönlicher Entfaltung verstanden – muss vom Staat geschützt und gefördert werden. Die Bestimmung übernimmt die Überlegungen der «Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik» von 1975⁵⁹⁾.

Eine Minderheit der Kommission wünschte – als Ergänzung zur Kulturpolitik – eine ausdrückliche Bestimmung über die *Bildungspolitik* (Variante: Art. 36^{bis}). Die Mehrheit der Kommission lehnte dies ab, mit der Begründung, das Anliegen sei im Entwurf bereits verankert (Art. 2 und Art. 26 Abs. 1 Bst. a).

- Das *sechste Kapitel* trägt die Überschrift «*Landesverteidigung*» (Art. 37). Nach Ansicht der Expertenkommission kann die Armee in der modernen Kriegswirklichkeit die vielfältigen Aufgaben der Gesamtverteidigung nicht mehr alleine bewältigen. Dies gelte insbesondere für die aussenpolitischen Anstrengungen, die humanitäre Hilfe, den Zivilschutz, die wirtschaftliche Kriegsvorsorge, die soziale Sicherung, den Kulturgüterschutz und die Flüchtlingshilfe. Eine allgemein konzipierte Landesverteidigung setze die Mitwirkung der gesamten Bevölkerung voraus, weshalb – wie schon die Arbeitsgruppe Wahlen vorschlug – der rein militärische Begriff der Wehrpflicht durch den erweiterten Begriff der Dienstpflicht ersetzt werden soll (Abs. 1). Damit werde gleichzeitig eine Verfassungsgrundlage geschaffen, um die Frau auch in Friedenszeiten zu Dienstleistungen im Rahmen der Gesamtverteidigung zu verpflichten. Wehrpflichtig bleiben hingegen nur die männlichen Schweizer (Abs. 2). Schliesslich sieht der Entwurf den zivilen Ersatzdienst für Dienstverweigerer aus Gewissensgründen vor (Abs. 3).

433.22 Bund und Kantone (zweiter Teil)

Der *zweite Teil* des VE 1977 – in vier Kapitel gegliedert – befasst sich mit den Fragen des Föderalismus. Die Expertenkommission bemühte sich, das Verhältnis von Bund und Kantonen neu zu durchdenken. In ihrer Auseinandersetzung mit der geltenden Bundesverfassung kam sie zum Ergebnis, dass das System der Aufgabenverteilung nicht mehr befriedige. Es herrsche ein verwirrliches Kunterbunt, das nicht nur dem Bürger, sondern auch den Behörden Mühe bereite zu erkennen, wer wofür und in welchem Umfang zuständig sei. Verantwortlich für das Durcheinander seien die zahlreichen Partialrevisionen, die dem Bund eine Fülle neuer Aufgaben übertrugen, die ihrerseits ungeordnet neben Grundrechts- und Organisationsbestimmungen traten. Das verfassungsmässige System der Aufgabenverteilung sei zudem immer mehr von Dringlichkeitsrecht überwuchert worden. Schliesslich habe ein ausgeprägtes Misstrauen des Verfassungsgebers gegenüber dem Gesetzgeber in immer geschwätzigeren und kleinlicheren Verfassungsbestimmungen seinen Ausdruck gefunden. Die Verfassung müsse entschlackt werden, eine übersichtliche und folgerichtige Systematik tue not.

Die Expertenkommission entwickelte fünf Leitgrundsätze für eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen: die Verpflichtung von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit; Schlichtheit, Klarheit und Flexibilität in der Aufgabenverteilung; substantielle Eigenständigkeit der Kantone; Abstimmung der Finanzordnung auf die Aufgabenverteilung; Beantwortung bisher im Verfassungstext ungelöster rechtlicher Grundfragen.

- Das *erste Kapitel* des zweiten Teils über die *Organisation der Kantone* (Art. 38–42) knüpft an bewährte Institutionen an und garantiert den Kantonen grösstmögliche Organisationsautonomie. Es bringt vor allem vier Neuerungen: die Vereinheitlichung der Stimmrechtsvoraussetzungen auf allen drei staatlichen Ebenen, was zur Folge hat, dass die kantonalen Ausschlussgründe beseitigt werden und die Frauen in allen Kantonen und Gemeinden stimmberechtigt sind. Die Kantone werden verpflichtet, Verwaltungsgerichte zu bestellen. Der Bund kann das Verfahren in Zivil-, in Straf- und in Verwaltungssachen vereinheitlichen. Schliesslich wird die Möglichkeit von Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone ausdrücklich verankert.
- Das *zweite Kapitel* ist den *Beziehungen zwischen Bund und Kantonen* (Art. 43–47) gewidmet. Grundlegend ist die Bestimmung, die Bund und Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet: Bund und Kantone schulden einander Rücksicht und Beistand, arbeiten zusammen und unterstützen einander, können miteinander Verwaltungsabkommen schliessen und gemeinsame Einrichtungen und Organe schaffen. Der Bund kann die nachbarliche Zusammenarbeit der Kantone regeln und den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen abgrenzen. Er beaufsichtigt und sichert die Durchsetzung des Bundesrechts; zum Schutz der inneren Ordnung der Kantone kann er über die kantonalen Polizeikräfte verfügen, wenn sie schwer bedroht oder gestört ist.
- Das *dritte Kapitel* regelt die *Verantwortung von Bund und Kantonen* (Art. 48–53). Davon ausgehend, dass die heutige Bundesverfassung an übermässiger Verflechtung, Unübersichtlichkeit und Zusammenhanglosigkeit der Aufgabenverteilung leidet, entwickelte die Expertenkommission ein völlig neues Verteilungssystem. Es weicht vom heutigen System vor allem in folgenden Punkten ab:
 - neben den Aufgaben des Bundes werden auch die wichtigsten Aufgaben der Kantone aufgezählt, für die der Bund durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen darf;
 - die Aufgaben werden der Verantwortung des Bundes oder der Kantone zugewiesen. Verantwortung umfasst nicht nur eine Rechtsetzungskompetenz, sondern ebenso eine Zuständigkeit zur Planung, zur Finanzierung und zur Rechtsverwirklichung. Verantwortung bedeutet Recht und Pflicht zu handeln;
 - die Aufgaben werden blockartig gruppiert und äusserst knapp, bloss stichwortartig umschrieben, was zu einer minimalen Regelungsdichte, zu guter Lesbarkeit und zu klarer Übersicht führt;
 - in allen Hauptverantwortungsbereichen des Bundes können die Kantone tätig werden, soweit es Bundesgesetze nicht ausschliessen;
 - soweit die Verfassung weder dem Bund noch den Kantonen Aufgaben zu-

- weist, bleiben die Kantone zuständig, wenn Bundesgesetze nichts anderes bestimmen (formelle Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone);
- zieht der Bund einen solchen Aufgabenbereich an sich, so bedarf es keiner Verfassungsrevision mehr; ein Gesetz genügt (einstufiges Verfahren);
 - wenn der Bund tätig wird, wahrt er die Selbständigkeit der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren lässt;
 - die Verwirklichung des Bundesrechts obliegt den Kantonen, soweit es der Bund nicht selber tun muss;
 - als Gegenleistung für den «Substanzverlust» der Kantone bei der Aufgabenneuverteilung sollen neben anderem das Referendumsrecht der Kantone erleichtert (3 statt 8 Kantone) und neu eine Kantonsinitiative eingeführt werden (vgl. Art. 62 Abs. 1 und 65).
- Das *vierte Kapitel* enthält die *Finanzordnung* (Art. 54–56). Die Expertenkommission war sich darüber einig, dass das Flickwerk der vergangenen Jahrzehnte nicht fortgesetzt werden darf. Die Finanzordnung muss in der Verfassung dauerhaft verankert werden. Eine klare, übersichtliche und zweckmässige Zuteilung der Abgaben soll Bund und Kantonen Auskunft über ihre Einnahmequellen geben. Die Finanzordnung soll wirksam, ausgiebig und bundesstaatlich ausgewogen sein und zur Verwirklichung der staatlichen Ziele und Aufgaben – vor allem im Bereich der Sozial-, der Eigentums- und der Wirtschaftsordnung – beitragen. Konzeption und Ausrichtung des VE 1977 entsprechen den herrschenden finanzwissenschaftlichen Überlegungen, wie sie weltweit für föderalistische Staaten angestellt werden.

Der Expertenentwurf zählt die Bundesabgaben abschliessend auf; so soll der *Bund* folgende Abgaben erheben können:

- die bisherigen indirekten Steuern und Abgaben (Zölle und andere Abgaben an der Grenze, Verbrauchsumsatzsteuer, besondere Verbrauchssteuern, Stempelsteuern, Verrechnungssteuer);
- eine direkte Einkommenssteuer, die wie bisher vom Einkommen natürlicher Personen erhoben wird;
- eine direkte Ertrags- und Kapitalsteuer der juristischen Personen, die bisher von den Kantonen erhoben wurde (ausgewogeneres Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern; wirtschaftspolitische Verzerrungen durch ungleiche kantonale Besteuerung werden ausgemerzt);
- die Sozialversicherungsabgaben;
- die Abgaben zur Abwehr oder zum Ausgleich ausländischer Steuern – als Ersatz für persönliche eidgenössische Dienstpflichten –, zur Verhaltenslenkung und zum Ausgleich von Sondervorteilen sowie Gebühren und Monopolabgaben.

Die Abgaben und sonstigen Finanzquellen der *Kantone* sind nicht abschliessend aufgezählt; es sind dies:

- die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen;
- andere Abgaben; die im Katalog der Bundessteuern nicht enthalten sind oder die die Bundesgesetzgebung den Kantonen konkurrierend zu den Bundesabgaben zu erheben erlaubt;
- ein frei verfügbarer Anteil von mindestens einem Sechstel am ordentlichen Ertrag der Grenzabgaben und der Bundessteuern.

Der Bund wird ermächtigt, die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern in den Grundzügen zu harmonisieren, eine Mindestbelastung vorzuschreiben sowie Rahmengesetze für die Ausgestaltung anderer kantonaler Steuern zu erlassen. Schliesslich soll er den Kantonen zur Harmonisierung oder im Interesse des Finanzausgleichs vorschreiben können, bestimmte Steuern zu erheben.

Als Ausgleich für den Ertragsausfall der Kantone schlägt die Expertenkommission eine Verbesserung des *Finanzausgleichs* vor. Die heutige «finanzielle Verfilzung» soll entflochten und das wenig effiziente «Giesskannenprinzip» bei den Subventionen abgebaut werden. Als wesentliche Neuerung sieht der Expertenentwurf eine Beteiligung der Kantone an mindestens einem Sechstel aller Bundessteuern und Grenzabgaben vor. Die Höhe des jeweiligen Anteils richtet sich nach Bedürfnis und Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone; über diesen Anteil können die Kantone frei verfügen. Ergänzend erstattet der Bund gezielte Beiträge an die Kosten, die den Kantonen aus Bundesauftragsverwaltung oder aus Sonderleistungen für gesamtschweizerische Anliegen erwachsen. Überdies kann der Bund Regeln über die Abgeltung solcher kantonalen Leistungen aufstellen, die auch anderen Kantonen zugute kommen; weiter kann er Vorschriften über die Gestaltung der Finanzplanung, des Voranschlags und der Rechnung der Kantone erlassen.

433.23 Organisation des Bundes (dritter Teil)

Im *dritten Teil* über die *Organisation des Bundes* werden die Bundesaufgaben den verschiedenen Organen des Bundes zugewiesen. Die grosse Mehrheit der Expertenkommission kam – wie schon die Arbeitsgruppe Wahlen – zum Ergebnis, dass die typische Verbindung von direkter und repräsentativer Demokratie, die staatlichen Entscheidungsprozesse und das geltende Regierungssystem beizubehalten seien. Es soll beim Zweikammersystem mit zwei rechtlich gleichgestellten Räten und bei der durch das Parlament auf eine feste Amtsdauer gewählten Kollegialregierung bleiben. Allerdings seien bessere Voraussetzungen für eine «vorausschauende Staatsführung» durch Bundesversammlung und Bundesrat zu schaffen. Sie schlägt sodann Änderungen im Bereich der Volksrechte und der Beteiligungsrechte der Kantone sowie einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit vor.

- Das *erste Kapitel über Volk und Stände* (Art. 57–69) umschreibt zunächst die Stimmberechtigung, die Ausübung und den Inhalt des Stimmrechts sowie die Wahlen. Neu werden die Voraussetzungen der Stimmberechtigung auf Verfassungsebene geregelt: das Schweizer Bürgerrecht, das Mindestalter (18 statt wie bisher 20) und die Ausschlussgründe. Die Kommission schlägt das Verhältniswahlverfahren nicht nur für den Nationalrat, sondern auch für den Ständerat vor. Für die Wahl des Nationalrates kann der Gesetzgeber grosse Wahlkreise unterteilen.

Die Vorschläge der Expertenkommission zum *obligatorischen Referendum* entsprechen materiell dem geltenden Recht, mit Ausnahme des «extrakonstitutionellen» Dringlichkeitsrechts, das die Kommission ersatzlos strich.

Sie beschloss, das fakultative Gesetzesreferendum und das fakultative Staatsvertragsreferendum unverändert beizubehalten. Um den Kantonen – als Ausgleich für die Öffnung der Aufgabenverteilung – verbesserte und erweiterte Einflussmöglichkeiten im Entscheidungsprozess des Bundes zu geben, senkte sie das Quorum für das Kantonsreferendum auf drei und bezeichnete die Kantonsparlamente als die für das Referendum zuständigen Organe.

Die wichtigsten Neuerungen in diesem Kapitel betreffen das *Initiativrecht*:

- Bei der *Volksinitiative auf Totalrevision* soll das Volk nicht nur darüber entscheiden, ob die Totalrevision einzuleiten sei, sondern auch über die Frage, ob die neue Verfassung von der Bundesversammlung oder von einem Verfassungsrat ausgearbeitet werden soll (vgl. Art. 115).
- Für die *Volksinitiative und die Kantonsinitiative dreier kantonaler Parlamente auf Partialrevision* schlägt die Kommissionsmehrheit eine einzige Form vor: die *Einheitsinitiative*. Diese kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden und sich sowohl auf Verfassungs- wie auf Gesetzesmaterien (Gesetzesinitiative) beziehen. Es ist Sache der Bundesversammlung, die Rechtsstufe (Verfassung, Gesetz) zu bestimmen. Können sich die Räte über die Vorlage, die sie aufgrund der Einheitsinitiative ausarbeiten, nicht einigen, so entscheidet die Vereinigte Bundesversammlung.

Die Kommissionsminderheit schlägt drei Formen vor: Einheitsinitiative, formulierte Verfassungsinitiative und formulierte Gesetzesinitiative. Der formulierten Verfassungsinitiative und der formulierten Gesetzesinitiative kann die Bundesversammlung einen Gegenentwurf gegenüberstellen, wobei mit der Hauptabstimmung über die Initiative gleichzeitig in einer Eventualabstimmung über den Gegenentwurf entschieden werden soll.

Zu erwähnen sind schliesslich die Vorschläge zu den *politischen Parteien* und zur *Anhörung* im Vorverfahren der Rechtsetzung. Die Rolle der Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft soll anerkannt werden; auch die Möglichkeit staatlicher Unterstützung ist vorgesehen, um die Parteien von den finanzstarken Interessengruppen unabhängiger zu machen. Die Expertenkommission verwirklicht die Anregungen der Arbeitsgruppe Wahlen, indem sie eine breite Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens vorschlägt: anzuhören sind in jedem Fall die Kantone, die politischen Parteien, die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen sowie weitere Kreise.

- Das *zweite Kapitel* widmet sich den *Bundesbehörden* (Art. 70–111). Im *ersten Abschnitt* fasst die Expertenkommission *allgemeine Bestimmungen* für die Bundesversammlung, den Bundesrat und das Bundesgericht zusammen, die in der geltenden Verfassung etwas verstreut sind. Sie möchte die Materie gestraffter und übersichtlicher darstellen. So finden sich in den Artikeln 70–75 Vorschriften über die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeit, die Amtsdauer, die Amtssitze und die Amtssprachen.

Der *zweite Abschnitt* über die *Bundesversammlung* (Art. 76–93) enthält folgende Schwerpunkte:

- Die Expertenkommission übernimmt grundsätzlich System und Zusammen-

mensetzung von National- und Ständerat. Doch schlägt sie vor, dass die Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft je zwei Abgeordnete in den Ständerat entsenden können und über je eine Standesstimme bei Verfassungsabstimmungen verfügen.

Als Variante stimmte sie der von der Arbeitsgruppe Wahlen gewünschten Erweiterung des Ständerates zu. Danach würde jeder Vollkanton zwei Abgeordnete entsenden, jeder Halbkanton einen. Zudem würden 16 Sitze den grösseren Kantonen nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl zugewiesen, wobei kein Kanton mehr als drei Sitze besetzen könnte.

- Die Expertenkommission hält an der rechtlichen Gleichstellung der beiden Räte und am Grundsatz der getrennten Beratung fest. Die Befugnisse der Vereinigten Bundesversammlung sollen abschliessend aufgezählt werden. Diese könnte Erklärungen des Bundesrates entgegennehmen und in Fällen entscheiden, in denen sich die Räte über eine Revisionsvorlage, die sie aufgrund einer Einheitsinitiative ausarbeiten, nicht einigen können.
- Die Unübersichtlichkeit der *Rechtssetzungsformen* verursacht nach Auffassung der Expertenkommission grosse Schwierigkeiten. Ausgangspunkt für sie war, dass die Formen für die rechtsetzenden Erlasse abschliessend auf Verfassungsstufe genannt werden sollten. Sie schlägt vor, diese Formen auf fünf zu beschränken: Bundesverfassung, Bundesgesetz, Bundesdekret, Bundesratsverordnung, Departementsverordnung. Nach diesem System wäre Grundlegendes und Wichtiges in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden; das Dekret stünde für zweitrangige oder mehr technische Fragen zur Verfügung. Die Volksrechte würden dabei nicht verkürzt, da die Ermächtigung zum Erlass eines Dekrets ebenfalls dem Referendum unterstellt wäre. Ferner könnte das Bundesgericht aufgrund der Stimmrechtsbeschwerde abstrakt überprüfen, ob im Dekret nicht unzulässigerweise Grundlegendes und Wichtiges enthalten sei.

Das *Dringlichkeitsrecht* wird von der Expertenkommission zurückgedrängt. Sie verzichtet auf extrakonstitutionelles Dringlichkeitsrecht; nach der von ihr namentlich in den Bereichen der Sozialordnung, der Eigentums- und der Wirtschaftspolitik sowie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorgenommenen Öffnungen sollten sich verfassungsdurchbrechende Regelungen erübrigen. Am intrakonstitutionellen Dringlichkeitsrecht hält sie jedoch fest. Dieses sollte aber so schnell wie möglich in das ordentliche Recht eingegliedert werden: wird das fakultative Referendum ergriffen, so wäre die Abstimmung innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes durchzuführen. Die Kommission verzichtet auf eine Befristung der Geltungsdauer.

Ferner hält die Kommission – wie bereits die Arbeitsgruppe Wahlen – dafür, es sei weiser, auch in Zukunft auf eine ausdrückliche Regelung des *Notrechts* zu verzichten.

- Mit der Bestimmung über die *Planung* möchte die Expertenkommission zum Ausdruck bringen, dass die Bundesversammlung in ihrer Eigenschaft als «gesetzgebende und oberste aufsichtführende» Bundesbehörde (Art. 76) an allen politischen Grundentscheidungen mitwirken soll.

- Die weiteren Bestimmungen über die *Zuständigkeiten* (Ausgaben, Vorschlag, Rechnung, parlamentarische Oberaufsicht, weitere Zuständigkeiten) entsprechen materiell weitgehend dem geltenden Recht, doch werden sie präziser und einfacher dargestellt.
- Die Artikel über die *Gliederung und das Verfahren der Bundesversammlung* fassen geltendes Recht (auf Gesetzes- oder Verfassungsebene) zusammen. Neu vorgesehen sind Parlamentsbeauftragte, vor allem der Ombudsmann.

Die Stellung, die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten des *Bundesrates* werden im *dritten Abschnitt* behandelt (Art. 94–104). Bei den Regierungsaufgaben wird die Führungsverantwortung des Bundesrates unterstrichen. Neu vorgesehen ist, dass nicht mehr die Bundesversammlung, sondern der Bundesrat die Kantonsverfassungen gewährleisten soll.

Im Bereich der *Rechtsetzung* sieht der VE 1977 vor, dass Verordnungen des Bundesrates sich stets auf eine ausdrückliche Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder Bundesdekret stützen müssen. Die heutige Unterscheidung zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen würde entfallen. Die sogenannten verfassungsunmittelbaren oder selbständigen Verordnungen des Bundesrates wären nur zulässig, um Störungen der öffentlichen Sicherheit und sozialen Notständen zu begegnen; zudem wäre ihre Geltungsdauer auf ein Jahr befristet. Der Bundesrat könnte Verordnungsbefugnisse nur auf die Departemente, nicht auf die Ämter übertragen. Schliesslich hält die Expertenkommission an der Verwaltungsrechtspflege des Bundesrates fest, verlangt indessen, dass das Gesetz die Fälle aufzählt.

Im *vierten Abschnitt* über die *Bundesverwaltung*, die *Bundeskanzlei* und *weitere Organe* (Art. 105–107) übernimmt die Expertenkommission bestehende Lösungen. Neu vorgesehen ist die Möglichkeit, weitere Organe des Bundes zu schaffen, etwa einen Wirtschaftsrat, einen Sozialrat, einen Bildungsrat oder einen Umweltrat.

Der *fünfte Abschnitt* regelt die Stellung und die Zuständigkeit des *Bundesgerichts* (Art. 108–111). Im Gegensatz zur geltenden Bundesverfassung, die andere Gerichte des Bundes – wie Militärgerichte oder Rekurs- und Schiedskommissionen – nicht erwähnt, schlägt die Expertenkommission eine Bestimmung vor, die den Gesetzgeber ermächtigt, neben dem Bundesgericht weitere Gerichte des Bundes zu schaffen; deren Urteile müssten aber ausnahmslos an das Bundesgericht weitergezogen werden können.

Die hauptsächliche Neuerung liegt in der Ausdehnung der *Verfassungsgerichtsbarkeit*. Die Expertenkommission schlägt vor, die Verfassungsgerichtsbarkeit grundsätzlich auf alle Erlasse und Verfügungen des Bundes auszuweiten.

- Zu den Erlassen des Bundes, die der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellt werden sollen, gehören Bundesgesetze, Bundesdekrete (heute allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ohne Referendums Klausel) und Bundesverordnungen. Bundesgesetze sollen freilich – anders als kantonale Gesetze – nur konkret, d. h. bei ihrer Anwendung im Einzelfall, angefochten werden können. Die Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit böte ein institutio-

nelles Gegengewicht zur Offenheit und Kürze des VE 1977, vor allem im Grundrechtsteil und im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.

- Beschlüsse und Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates, die von der Verfassungsgerichtsbarkeit auszunehmen sind, wären in einem Bundesgesetz zu bezeichnen. Die Expertenkommission hat dabei Bereiche im Auge, die sich zur gerichtlichen Beurteilung nicht eignen, wie etwa die auswärtigen Beziehungen («*actes de gouvernement*»). Weiter wären von der Verfassungsgerichtsbarkeit auszunehmen internationale Verträge, Erlasse und Entscheide sowie die Dringlicherklärung eines Bundesgesetzes.

433.24 Revision der Bundesverfassung (vierter Teil)

Der *vierte Teil* befasst sich mit der *Revision der Bundesverfassung* (Art. 112–118). Die Expertenkommission schlägt keine wesentlichen Änderungen vor. Auch in Zukunft soll die Bundesverfassung jederzeit teilweise oder ganz revidiert werden können. Eine Volksinitiative auf Partialrevision wäre im Verfahren der Einheitsinitiative durchzuführen. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird insofern gelockert, als sich Teilrevisionen auf einen ganzen Regelungsbereich beziehen können. Bei einer Totalrevision soll das Volk bzw. die Bundesversammlung entscheiden, ob die neue Verfassung vom Parlament oder von einem Verfassungsrat auszuarbeiten sei. Der Verfassungsrat bestünde – entsprechend der Vereinigten Bundesversammlung – aus einer Kammer; gewählt würden seine Abgeordneten wie die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates. Für ihn gäbe es jedoch keine Unvereinbarkeiten.

44 Vernehmlassungsverfahren (1978–1979)

441 Eröffnung, Dauer und Teilnehmer

Am 8. Februar 1978 ermächtigte der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement, über die Totalrevision – gestützt auf den Expertenentwurf und den Schlussbericht – ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Zu begrüssen waren die Kantone, die politischen Parteien, die Spitzenverbände, die in der Sache zuständigen Organisationen und Institutionen, die Kirchen, die Universitäten und weitere interessierte Organisationen. Stellungnahmen von Organisationen aller Art und von Einzelpersonen, die nicht offiziell zur Mitarbeit aufgefordert wurden, waren ebenfalls auszuwerten.

Im März 1978 wurde das Verfahren eröffnet; die Frist dauerte bis zum 30. Juni 1979.

Der VE 1977 fand ein beeindruckend grosses Interesse. Insgesamt gingen 885 Vernehmlassungen ein, 557 stammten von Privaten oder Unternehmungen.

442 Publikationen

Die Besonderheit des Vernehmlassungsverfahrens verlangte auch besondere Publikationsformen. Die Ergebnisse sind in drei Publikationen⁶⁰⁾ zugänglich:

- der *Originaltext der Vernehmlassungen* in 20 Bänden nach Artikeln und Vernehmlassern geordnet, mit Ausnahme der Antworten von Privaten und Unternehmen;
- die *Zusammenfassung sämtlicher Vernehmlassungen* zu den einzelnen Bestimmungen in vier Bänden mit einer Grobzusammenfassung für jeden einzelnen Artikel oder Problembereich;
- die *systematisierten Ergebnisse* in einem Band; sie geben darüber Auskunft, welche Meinungen von wem vertreten wurden.

443 Ergebnisse

443.1 Wünschbarkeit einer Totalrevision

Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser erachtet eine Totalrevision der Bundesverfassung für wünschbar oder notwendig, nämlich: alle Kantone ausser einem, neun der zehn Landesparteien, sämtliche Arbeitnehmerorganisationen, sämtliche Bildungsorganisationen, sämtliche kirchlichen Organisationen, alle Frauenorganisationen ausser einer. Die einzige Vernehmlassergruppe, die der Totalrevision skeptisch gegenübersteht, sind die Arbeitgeberverbände und die Wirtschaftsvereinigungen. Praktisch unbestritten ist die Notwendigkeit einer formalen Bereinigung der Verfassung; eine Totalrevision mit materiellen Neuerungen wird ebenfalls mehrheitlich begrüsst.

443.2 Grundsatzfragen

Das Unternehmen einer Totalrevision wird für durchführbar gehalten, wenn aufgrund der Vernehmlassungen ein möglichst breit abgestützter Konsens gesucht und die Verfassungsdiskussion belebt werde.

Eine Mehrheit der Vernehmlasser hält die *Bundesversammlung* für das geeignete Organ, das eine neue Verfassung auszuarbeiten hätte. Doch ist bemerkenswert, dass sich einem *Verfassungsrat* keine starke Gegnerschaft widersetzt. Vor allem föderalistische Bedenken werden gegen einen Verfassungsrat vorgetragen, wird dieser doch meist nur als einkammeriges Gremium aufgefasst. Zum *Revisionsverfahren* sind die Meinungen geteilt.

In der *Gesamtbeurteilung* findet das Vorhaben einer Totalrevision breite Zustimmung. Der VE 1977 wird – auch wenn einzelne Bestimmungen zum Teil auf heftigen Widerspruch stossen – gesamthaft mehrheitlich positiv bewertet.

Aufbau, Stil und Verständlichkeit des VE 1977 werden allgemein als vorzüglich, ja als vorbildlich beurteilt.

443.3 Revisionsschwerpunkte

443.31 Grundrechte und staatsleitende Grundsätze (erster Teil)

Zum *ersten Teil* des VE 1977 über die *Grundrechte und die staatsleitenden Grundsätze* haben sich die Vernehmlasser wie folgt geäussert:

- Das *erste Kapitel über das Wesen und die Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Art. 1–3) findet Zustimmung. Die Umschreibung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die Aufnahme eines Katalogs umfassender Staatsziele werden allgemein begrüsst. Bemängelt wird von den französischsprachigen Vernehmlassern die Übersetzung der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit «Etat Suisse». Ferner wird mehrheitlich eine allgemeinere Formulierung der Staatsziele gewünscht.
- Die *Grundsätze staatlichen Handelns im zweiten Kapitel* (Art. 4–7) werden von einer sehr grossen Mehrheit begrüsst.
- Die *Grundrechtsordnung im dritten Kapitel* (Art. 8–25) findet ein überaus positives Echo; die meisten Vernehmlasser sind von der Notwendigkeit eines umfassenden Grundrechtskatalogs überzeugt. Einige Vernehmlasser weisen auf die enge Beziehung zwischen Grundrechten und Sozialrechten hin und fordern die grundrechtliche Sicherung der wesentlichen Sozialrechte, vor allem der Garantie des Existenzminimums. Eine Mehrheit wünscht, dass Eigentumsgarantie, Berufswahlfreiheit und Wirtschaftsfreiheit – entgegen der Variante – im Grundrechtskatalog aufgeführt werden.

Wichtigste Kritiken und Anregungen:

- Eine mögliche Drittwirkung der *Rechtsgleichheit* (Art. 9 Abs. 2) wird zum Teil skeptisch beurteilt. Einige Vernehmlasser verlangen eine Ausdehnung des Diskriminierungsverbotes auf die religiöse Überzeugung.
- Als Ergänzung zu den *Persönlichkeitsrechten* (Art. 10) werden beantragt: das Recht auf Ehe, das Recht auf Existenzminimum sowie die Verankerung des Datenschutzes. Das Recht auf Leben und das Verbot der Todesstrafe werden kontrovers beurteilt.
- Die Bestimmung über die *Glaubens- und Gewissensfreiheit* (Art. 11) möchten einige Vernehmlasser durch Teile des geltenden Verfassungsrechts ergänzen (z. B. Vorrang der bürgerlichen Pflichten, Recht der Eltern auf religiöse Erziehung der Kinder). Nach der Auffassung vorwiegend kirchlicher Organisationen sind die institutionellen Rechte der Religionsgemeinschaften zu sehr vernachlässigt.
- Einige Vernehmlasser wünschen, dass bei der *Meinungs- und Informationsfreiheit* (Art. 12) deutlicher unterschieden werde zwischen den Monopoldien Radio und Fernsehen und dem weitgehend unabhängigen Pressewesen.
- Das *Einbürgerungsrecht für Ausländer* (Art. 16) betrachten mehrere Kantone als unzulässigen Eingriff in ihren Zuständigkeitsbereich.
- Der Gesetzesvorbehalt bei der *Eigentumsgarantie* (Art. 17) wird von vielen Vernehmlassern abgelehnt. Der Auftrag an die Gesetzgebung, die eigentumspolitischen Ziele zu verwirklichen, wird in dieser Form kontrovers beurteilt. Doch wird nicht verkannt, dass die Eigentumsgarantie nur im Rahmen der Rechts- oder Verfassungsordnung gelten kann. Die Entschädigungsregelung für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen wird zum Teil ebenfalls kritisiert; eine gewichtige Zahl von Vernehmlassern möchte den geltenden Zustand beibehalten.

- Der Gesetzesvorbehalt bei der *Wirtschaftsfreiheit* (Art. 19) wird von einer Mehrheit abgelehnt; auch der Auftrag an die Gesetzgebung, die wirtschaftspolitischen Ziele zu verwirklichen, wird in dieser Form mehrheitlich verworfen.
 - Verschiedene Vernehmlasser kritisieren, dass jede Anordnung einer *Untersuchungs- oder Sicherungshaft* (Art. 21) einem Gericht unterbreitet werden muss; ein Richter sollte genügen.
 - Einige Vernehmlasser beanstanden bei der Bestimmung über die *Schranken der Grundrechte* (Art. 23) die Begriffe des «öffentlichen Interesses» und des «unantastbaren Kerns». Bemängelt wird auch die Systematik: zum Teil verlangen die Kritiker separate Schranken für die einzelnen Grundrechte.
 - Bei der *Drittwirkung* (Art. 25) wird darauf hingewiesen, die Tragweite dieser Bestimmung könne nicht genau abgesteckt werden.
- Das *vierte Kapitel* über die *Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik* (Art. 26–35) wird von den Vernehmlassern unterschiedlich beurteilt. Positiv hervorgehoben wird von den einen, dass die enge Beziehung zwischen Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung klar zum Ausdruck komme. Die in diesem Kapitel umschriebenen Ziele und Mittel seien geeignet, auf das Gemeinwohl ausgerichtete Lebensverhältnisse zu gestalten. Kritisiert wird von den andern, dass die Wirtschaftsordnung einseitig von der Sozialordnung abhängig sei, Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit herabgemindert würden und dass ganz allgemein der Gesetzgeber eine allzu grosse Gestaltungsfreiheit geniesse. Hervorzuheben sind vor allem folgende Kritiken:
- Der *Sozialrechtskatalog* (Art. 26) wird kontrovers beurteilt. Die Mehrheit der Vernehmlasser möchte die Sozialrechte als Aufträge zur Sozialgestaltung und nicht als klagbare soziale Grundrechte verstanden wissen, was im Titel besser mit «Sozialpolitik» ausgedrückt würde. Andererseits beantragt eine Minderheit, die Sozialrechte vollumfänglich in den Rang von Grundrechten zu erheben und ihnen so einen klagbaren Anspruch zu verleihen. Andere fordern, dass nur die grundrechtsrelevanten Sozialrechte mit direkt durchsetzbarem Anspruch (Recht auf Existenzminimum, auf Bildung und auf soziale Sicherheit) im Grundrechtskatalog aufgenommen werden.
 - Bei der Regelung der *kollektiven Arbeitsbeziehungen* (Art. 28) wird einerseits eine Bestimmung über die Förderung des Arbeitsfriedens vermisst, während andere Vernehmlasser das Koalitions- und das Streikrecht grundrechtlich geschützt haben möchten.
 - Die vorgeschlagene *Unternehmensordnung* (Art. 29) wird kontrovers beurteilt; zum Teil werden inhaltliche Ausgestaltung und Schranken vermisst. Die Vorschrift über die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheidungen direkt betroffenen Dritten wird mehrheitlich abgelehnt.
 - Der Katalog *eigentumspolitischer Ziele* (Art. 30) wird mehrheitlich begrüsst. Vorbehalte und Kritiken wenden sich meist gegen die nicht abschliessende Aufzählung oder die allzu weitmaschigen Formulierungen der Ziele.

Die Notwendigkeit eines ordnungspolitischen Bekenntnisses (Art. 31 Variante, Abs. 0) wird kontrovers beurteilt; es scheint kaum möglich, eine allgemein annehmbare Formulierung zu finden. Der Katalog *wirtschaftspolitischer Ziele* (Art. 31) wird mehrheitlich befürwortet. Vorbehalte und Kritiken wenden sich auch hier meist gegen die nicht abschliessende Aufzählung oder die allzu offene Formulierung. Staatliche Wirtschaftspläne (Art. 31 Variante, Abs. 2) werden mehrheitlich abgelehnt.

- Die Bestimmungen über den *Wettbewerb* (Art. 32) werden mehrheitlich begrüsst.
- Die Regelung des *Konsumentenschutzes* (Art. 33) findet breite Zustimmung. Auch die Schranken der Werbung werden mehrheitlich befürwortet, wobei zahlreiche Vernehmlasser eine Missbrauchsgesetzgebung vorziehen würden.
- Die Bestimmungen über die *Wirtschaftstätigkeit des Staates und die Verstaatlichung* (Art. 34) werden kontrovers beurteilt. Mehrere Kantone vermissen eine Erwähnung der Bundesmonopole und der kantonalen Regalrechte.
- Die Verfassungsbestimmung über die *Steuerpolitik* (Art. 35) wird grundsätzlich positiv aufgenommen, doch werden zahlreiche Änderungsvorschläge unterbreitet.
- Das *fünfte Kapitel* über die *Kulturpolitik* (Art. 36 und 36^{bis}) wird von einer grossen Mehrheit gutgeheissen; ein bedeutender Teil der Vernehmlasser wünscht aber einen Artikel über die *Bildungspolitik* (Art. 36^{bis}).
- Auch die Regelung der *Landesverteidigung* im *sechsten Kapitel* (Art. 37) findet Zustimmung. Beim zivilen Ersatzdienst für Dienstverweigerer halten sich Befürworter und Kritiker etwa die Waage.

443.32 Bund und Kantone (zweiter Teil)

- Die Mehrheit der Vernehmlasser stimmt dem *ersten Kapitel* über die *Organisation der Kantone* (Art. 38–42) grundsätzlich zu. Umstritten ist die Bestimmung über Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone (Art. 42).
- Auch das *zweite Kapitel* über die *Beziehungen zwischen Bund und Kantonen* (Art. 43–47) wird grundsätzlich befürwortet.

Die Bestimmung über die *Bundestreue und Zusammenarbeit* (Art. 43) findet breite Zustimmung. Hingegen wird die Möglichkeit des Bundes, die nachbarliche Zusammenarbeit zu regeln, von mehreren Kantonen als unnötiger Eingriff in die kantonale Hoheit empfunden. Auch die Bestimmung, wonach der Bund von sich aus in die innere *Ordnung der Kantone* soll eingreifen können (Art. 47), wird in zahlreichen Stellungnahmen kritisiert. Umstritten ist ferner die Befugnis des Bundes, zu diesem Zweck über kantonale Polizeikräfte zu verfügen.

- Das vorgeschlagene Modell einer neuen *Aufgabenteilung* im *dritten Kapitel* (Art. 48–53) wird vor allem von den Kantonen und den Wirtschaftsverbänden

kritisiert. Allerdings ist pauschale Ablehnung äusserst selten. Kritisiert wird vor allem, dass für die kantonale Souveränitätssphäre nur ungenügende Sicherheiten bestünden und einer zentralistischen Entwicklung der Weg geebnet würde. Anlass zur *Kritik* geben namentlich:

- Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone in eine solche zugunsten des Bundes;
- Relativierung der kantonalen Gesetzgebungskompetenz durch eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auch im Hauptverantwortungsbereich der Kantone;
- Verschiebung wichtiger Grundentscheide auf die Gesetzesstufe, womit das Ständemehr umgangen werde.

Begrüsst werden andererseits von einem beträchtlichen Teil der Vernehmlasser:

- Klares Ausscheiden der Aufgaben nach grösseren Sachgebieten;
- Betonung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen;
- Vereinfachung und Beschleunigung der Problemlösung dank einstufigem Rechtsetzungsverfahren.

Von den *Änderungsvorschlägen* sind hervorzuheben:

- Eine Mehrheit würde es vorziehen, dem Grundsatz nach die heutige Regelung (abschliessende Aufzählung der Bundesaufgaben, Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone) weiterzuführen.
 - Doch spricht sich eine bedeutende Mehrheit für eine – im Vergleich zur geltenden Bundesverfassung – grosszügigere Umschreibung der Bundeszuständigkeiten aus.
 - Ein ausgeweitetes einstufiges Rechtsetzungsverfahren im Bund würde mehrheitlich begrüsst, doch müsste die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten entweder eingegrenzt oder dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum mit Volks- und Ständemehr unterstellt werden.
 - Die Erleichterung des Kantonsreferendums und die Einführung der Kantonsinitiative (Art. 62 Abs. 1 und 65) werden skeptisch beurteilt und als unzureichender Ausgleich für den Substanzverlust bei den kantonalen Zuständigkeiten empfunden.
 - Die Aufzählung der kantonalen Zuständigkeiten findet ein geteiltes Echo.
 - Viele Vernehmlasser würden eine Gliederung der Bundeskompetenzen in umfassende und in Rahmen-Gesetzgebungskompetenzen begrüssen.
- Die Absicht, der *Finanzordnung* im *vierten Kapitel* (Art. 54–56) eine klare und dauerhafte verfassungsrechtliche Grundlage zu verschaffen, wird allgemein begrüsst. Indessen stösst die vorgeschlagene Regelung mehrheitlich auf Kritik. Der Steuerordnung wird vorgeworfen, sie trage betont zentralistische Züge und bedrohe die kantonale Finanzautonomie. Im einzelnen wird vor allem geltend gemacht:
- Bei den *Bundesabgaben* (Art. 54) wird eine ausschliessliche Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund mehrheitlich abgelehnt. Kontro-

vers beurteilt werden die Lenkungsabgaben, die Verbrauchssteuer auf Energie und die Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen. Zum Teil wird gewünscht, dass der Bund Gebühren und Monopolabgaben nur dann soll erheben können, wenn diese sich aus Bundeskompetenzen ergeben.

- Zu den *Abgaben der Kantone* (Art. 55) wird mehrheitlich gefordert, dass die Besteuerung der juristischen Personen wie bisher den Kantonen zustehen soll. Mehrere Vernehmlasser möchten den Kantonen Abgaben überall dort zugestehen, wo keine ausdrückliche Bundeskompetenz besteht. An der Steuerharmonisierung wird mehrheitlich kritisiert, dass sie die geltende Regelung über Gebühr ausdehne.
- Die *Ordnung des Finanzausgleichs* (Art. 56) findet grundsätzlich breite Zustimmung. Begrüsst wird vor allem, dass ein grosser Teil der Ausgleichssumme den Kantonen zur freien Verfügung übertragen wird.

443.33 Organisation des Bundes (dritter Teil)

Der *dritte Teil* des VE 1977 über die *Organisation des Bundes* wird von den Vernehmlassern seltener kommentiert; grundsätzlich findet er aber Zustimmung.

- Im *ersten Kapitel* über *Volk und Stände* (Art. 57–70) begegnet die *Proporzwahl des Ständerates* (Art. 60) massiver Ablehnung; die Variante wird vorgezogen. Stille Wahlen sollten nach mehrheitlicher Ansicht nicht generell ausgeschlossen werden.

Beim *Initiativrecht* (Art. 64–66 bzw. Variante) wird die Einführung einer Gesetzesinitiative – sowohl bei der Einheitsinitiative wie bei der Variantenlösung vorgesehen – von der überwiegenden Mehrheit begrüsst. Die Variante wird der Einheitsinitiative leicht vorgezogen, weil sie formulierte Initiativen ermöglicht, die Gewähr für die Respektierung des Initiantenwillens bieten. Vorbehalte werden zur erforderlichen Zahl der Unterschriften angebracht. Das Verfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag (Variante Art. 66) findet breite Zustimmung.

Die Verankerung der *politischen Parteien* (Art. 68) wird unterschiedlich beurteilt. Die Ausrichtung staatlicher Beiträge und die Voraussetzungen der Parteienfinanzierung werden zum Teil kritisiert.

- Im *zweiten Kapitel* über die *Bundesbehörden* (Art. 70–111) wird die Bestimmung, wonach Basel-Stadt und Basel-Landschaft je zwei Abgeordnete in den Ständerat entsenden können (Art. 77 Abs. 3) und über je eine Standesstimme bei Verfassungsabstimmungen verfügen (Art. 63 Abs. 4), mehrheitlich abgelehnt. Auch die Variante zu Artikel 77, welche die Zahl der Ständeräte erhöht, wird von einer sehr grossen Mehrheit abgelehnt.

Abgelehnt wird die Bestimmung (Art. 78), dass die Vereinigte Bundesversammlung entscheiden soll, falls sich die beiden Räte über eine Vorlage nicht einigen können, die sie aufgrund einer Einheitsinitiative ausgearbeitet haben.

Die vorgeschlagene Beschränkung der *Rechtsetzungsformen* auf *Bundesgesetz* und *Bundesdekret* (Art. 80) wird mehrheitlich begrüsst. Der Neuregelung des *Dringlichkeitsrechts* (Art. 81) wird grossenteils zugestimmt. Allerdings weisen

mehrere Vernehmlasser darauf hin, dass bei einem Verzicht auf die offene Verfassung (insbesondere Aufgabenteilung) das extrakonstitutionelle Dringlichkeitsrecht wieder einzuführen sei.

Bei den *weiteren Zuständigkeiten* der Bundesversammlung (Art. 85) äussern mehrere Vernehmlasser den Wunsch, dass die Bundesversammlung wie bis anhin die Kantonsverfassungen gewährleisten sollte.

Zur *Zahl der Bundesräte* (Art. 95) äussert sich die grosse Mehrheit der Vernehmlasser zugunsten des heutigen Kollegialsystems mit 7 Bundesräten. Die Variante wird klar verworfen.

Die Ausdehnung der *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Art. 109) findet grundsätzlich Zustimmung. Die Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Gesetze bei ihrer Anwendung. Die recht zahlreichen Gegner einer Überprüfung von Bundesgesetzen führen hauptsächlich an, diese berge die Gefahr einer Politisierung des Bundesgerichts in sich.

443.34 Revision der Bundesverfassung (vierter Teil)

Diesem Teil (Art. 112–118) wird zugestimmt.

444 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Das Vernehmlassungsverfahren hat eine ungeahnt breite Diskussion ausgelöst. Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser hält die geltende Bundesverfassung für revisionsbedürftig, das Unternehmen einer Totalrevision daher für wünschbar oder notwendig, aber auch für durchführbar. Dieses Ergebnis bestärkte uns in der Überzeugung, die Arbeiten an der Totalrevision fortzusetzen.

Der Verfassungsentwurf wird von den Vernehmlassern in seiner Gesamtheit mehrheitlich positiv beurteilt. Begrüsst werden vor allem die übersichtliche Systematik, die Konzentration auf das Wesentliche, die Herabstufung von Zweit-rangigem auf Gesetzesebene, die einfache und verständliche Sprache, die Kohärenz und innere Geschlossenheit des Inhalts, der Wortwahl und der Form sowie die Anpassung des Rechts an die Wirklichkeit.

Von den materiellen Vorschlägen der Expertenkommission finden breite Zustimmung die Grundsätze staatlichen Handelns, die Grundrechtsordnung sowie die Organisation des Bundes. Allerdings müssen auch in diesen Bereichen einzelne Bestimmungen im Lichte der Vernehmlassungen überarbeitet werden.

Einer gründlichen Überarbeitung bedarf hingegen das Kapitel über die Sozialordnung, die Eigentumspolitik und die Wirtschaftspolitik (1. Teil, 4. Kap.). Die Bestimmungen dieses Kapitels erscheinen inhaltlich und formal als uneinheitlich; neben Zielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen finden sich Kompetenzen und Normen mit grundrechtlichem Gehalt. Dadurch verliert der Verfassungsentwurf an Klarheit und Übersichtlichkeit.

Auch das Kapitel über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (2. Teil, 3. Kap.) ist aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse gründlich zu über-

arbeiten. Die Bundeskompetenzen sollen wie bisher abschliessend in der Verfassung aufgeführt, die Zuständigkeitsbereiche klarer und systematischer als heute ausgeschieden und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stärker betont werden.

Bei der Finanzordnung (2. Teil, 4. Kap.) ist die Kritik zahlreicher Vernehmlasser ebenfalls zu berücksichtigen, vor allem der Vorwurf, die Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund bedrohe die kantonale Finanzautonomie.

45 Die Überlegungen des Bundesrates zum weiteren Vorgehen

Am 24. Juni 1981 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens und beauftragte das Justiz- und Polizeidepartement, den VE 1977 im Lichte dieser Ergebnisse zu überarbeiten und ihm Lösungsvarianten zu umstrittenen Regelungsbereichen vorzulegen. Nach eingehenden Beratungen, zunächst über Konzepte für sachlich befriedigende und politisch tragfähige Lösungen und anschliessend über einen überarbeiteten Verfassungsentwurf, gelangte der Bundesrat zur Überzeugung, die Totalrevisionsarbeiten seien fortzusetzen; der Stand der Bearbeitung und der öffentlichen Diskussion lasse es aber als richtig erscheinen, die neue Verfassung nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der eidgenössischen Räte zu entwerfen. Mit dem Parlament das Gespräch aufzunehmen, rechtfertigte sich schon deshalb, weil es seit der Überweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt vor bald 20 Jahren keine Gelegenheit mehr gehabt hat, sich mit dem Problem einer Totalrevision auseinanderzusetzen, das Dafür und Dagegen im Lichte der seitherigen Erkenntnisse und der allgemeinen staats- und gesellschaftspolitischen Entwicklung gegeneinander abzuwägen und seinen Vorstellungen von einer neuen Bundesverfassung Ausdruck zu geben. Aus diesen Überlegungen beschloss der Bundesrat am 18. August 1983, den eidgenössischen Räten über die bisherigen Arbeiten Bericht zu erstatten und ihnen die Gründe darzulegen, die in seinen Augen die Fortsetzung und den Abschluss der Revisionsvorarbeiten durch Botschaft und Entwurf zu einer neuen Verfassung als ein Gebot der Stunde erscheinen lassen. Dem Bericht sollte ausser dem VE 1977 auch ein vom Justiz- und Polizeidepartement erarbeitetes unverbindliches Modell einer neuen Verfassung, wie sie aussehen könnte, beigelegt werden.

451 Vorbemerkungen zur Modell-Studie des Justiz- und Polizeidepartements (Modell-Studie JPD)

Wichtigste Grundlagen für die Erarbeitung der Modell-Studie waren einerseits der VE 1977 und andererseits die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Dabei erwies es sich als nützlich, auch auf die Erkenntnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe Wahlen, auf die in den Arbeitspapieren der Expertenkommission enthaltenen Verfassungsmodelle sowie auf die neuesten Erkenntnisse der Staatsrechtslehre und der Verfassungspraxis der Bundesbehörden zurückzugreifen. Schliesslich flossen auch departementseigene Vorstellungen ein. Es handelt sich um eine «Modell»-Studie, nicht schon um einen departementalen

oder bundesrätlichen Entwurf. Sie wird deshalb im folgenden nicht artikelweise, sondern in einem gerafften Überblick über Form und Inhalt dargestellt. Zum besseren Vergleich werden den Artikelnummern in der Modell-Studie JPD die entsprechenden Artikel des VE 1977 in Klammern beigelegt.

452 Form der Modell-Studie JPD

Die Modell-Studie JPD ist – wie der VE 1977 – in vier Teile gegliedert:

- Der *erste Teil* «*Die staatliche Gemeinschaft*» zerfällt in die fünf Kapitel Wesen und Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Grundsätze staatlichen Handelns, Grundrechte, Grundpflichten und Staatsziele.

Hervorzuheben ist, dass in diesem Teil durchwegs die Schweizerische Eidgenossenschaft als Ganzes – also Bund, Kantone und Gemeinden – angesprochen ist.

Neu ist ein Katalog mit *Grundpflichten* (4. Kap.). Die Verfassung soll dem einzelnen nicht nur Grundrechte garantieren, sie soll ihn auch auf seine wichtigsten Pflichten aufmerksam machen. Dieser Vorschlag wirkt sich insofern auch für die Systematik vorteilhaft aus, als die Grundpflichten in einem eigenen Kapitel zusammengefasst und nicht mehr in der Verfassung verstreut sind.

Das neu konzipierte Kapitel über die *Staatsziele* will die Schwächen des VE 1977 beseitigen und den Vernehmlassungsergebnissen Rechnung tragen: Das 4. Kapitel des VE 1977 «Sozialordnung, Eigentumspolitik und Wirtschaftspolitik» ist uneinheitlich ausgestaltet, denn es vereinigt Ziele, Kompetenzen und Normen mit grundrechtlichem Gehalt. Im Bemühen um systematische Einheit nimmt die Modell-Studie JPD alle grundrechtsrelevanten Bestimmungen in den Grundrechtskatalog auf, alle Kompetenzen hingegen in das Kapitel über die Aufgaben von Bund und Kantonen. Das 5. Kapitel der Modell-Studie JPD über die Staatsziele enthält demnach ausschliesslich Zielbestimmungen. Doch beschränkt es sich – im Unterschied zum VE 1977 – nicht auf die Sozial-, die Eigentums- und die Wirtschaftspolitik; es will umfassender sein und nimmt auch Ziele aus der Aussen-, der Bildungs-, der Kultur-, der Sicherheits-, der Verkehrs-, der Energie-, der Medien-, der Gesundheits-, der Umwelt-, der Raumordnungs-, der Finanz- und der Steuerpolitik auf.

- In einem *zweiten Teil* werden die *Beziehungen zwischen Bund und Kantonen* geregelt. Die Modell-Studie JPD übernimmt grundsätzlich die Systematik des Expertenentwurfs. Neu ist das 3. Kapitel über die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. Es kehrt zum geltenden System von Artikel 3 der Bundesverfassung zurück, das heisst zur abschliessenden Aufzählung der Bundeszuständigkeiten mit einer allgemeinen Zuständigkeit der Kantone in allen anderen Bereichen. Es wird unterschieden zwischen umfassenden und beschränkten Zuständigkeiten des Bundes.
- Der *dritte Teil* über die *Organisation des Bundes* und der *vierte Teil* über die *Revision der Bundesverfassung* entsprechen der Systematik des VE 1977.

453.1 **Die staatliche Gemeinschaft (erster Teil)**

- Das *erste Kapitel* umschreibt *Wesen und Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Art. 1–2). Die wesentlichen Elemente unseres Demokratieverständnisses, die Grundwerte und der Zweck der staatlichen Gemeinschaft werden dargestellt.
- Das *zweite Kapitel* über die *Grundsätze staatlichen Handelns* (Art. 3–6) entspricht materiell dem VE 1977. Die Unterschiede sind rein redaktioneller Natur.
- Das *dritte Kapitel* über die *Grundrechte* (Art. 7–26) bietet einen systematisch geordneten, umfassenden Katalog von ideellen, verfahrensmässigen und wirtschaftlichen Rechten und Freiheiten. Wie im VE 1977 werden die bisher ungeschriebenen, von der bundesgerichtlichen Praxis entwickelten Grundrechte ausdrücklich in der Verfassung gewährleistet: die Menschenwürde (Art. 7), das Recht auf Leben, die persönliche Freiheit (Art. 9, 10), die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 12) und die Versammlungsfreiheit (Art. 13). Neu wurden jene grundrechtlichen Bestimmungen aufgenommen, die der VE 1977 im 4. Kapitel «Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik» ordnet: die Garantie des Existenzminimums (Art. 9 Abs. 3), das Koalitions-, das Streik- und das Aussperrungsrecht (Art. 20) sowie die staatliche Wirtschaftstätigkeit, die Monopolisierung und die Verstaatlichung (Art. 19). Auf Wunsch von Vernehmlassern werden die Grundrechte ergänzt durch ein Recht auf Datenschutz (Art. 10 Abs. 3).

Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit sind neu formuliert. Der VE 1977 garantiert das Eigentum und die private wirtschaftliche Betätigung «im Rahmen der Gesetzgebung» und unterscheidet damit zwischen ideellen Grundrechten mit einem harten Kern (ohne Vorbehalt garantiert) und wirtschaftlichen Grundrechten mit weichem Kern (mit Vorbehalt garantiert). Die Modell-Studie JPD gewährleistet Eigentum und Wirtschaftsfreiheit ohne Vorbehalt und stellt sie damit den übrigen Grundrechten gleich. Durch den Verzicht auf den Vorbehalt wird auch der Kerngehalt (nach Art. 24 Abs. 1) der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit geschützt. Ausserdem wird – im Vergleich zum VE 1977 und zur geltenden Bundesverfassung – die Entschädigungspflicht ausgeweitet auf Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung nahekommen (Art. 18 Abs. 3). In Übereinstimmung mit dem VE 1977 wird von einer weiteren Umschreibung der Entschädigungspflicht abgesehen. Dies erlaubt eine Abstufung der Entschädigung nach dem Grad der Eigentumsbeschränkung.

- Das *vierte Kapitel* enthält neu einen Katalog von *Grundpflichten* (Art. 27–31). Die Verfassung unseres demokratischen Kleinstaates soll auch die Pflichten, die Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft umschreiben. Die Eidgenossenschaft lebt von der Teilnahme, der Leistungs- und Opferbereitschaft des einzelnen. Grundrechte und Grundpflichten sind Ausdruck der gleichen Grundidee: der Freiheit und der Verantwortung, die sich gegenseitig bedingen. Doch müssen die Grundpflichten – mehr als die Grundrechte – durch

die Gesetzgebung ausgestaltet werden. Als verfassungsrechtliche Grundpflichten zählt die Modell-Studie JPD auf: eine allgemeine Rechtsbefolgungspflicht (Art. 27), die Schulpflicht bei garantierter Unentgeltlichkeit des Unterrichts an öffentlichen Schulen (Art. 28), die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen als Bürgerpflicht (Art. 29), eine allgemeine Dienstpflicht im Rahmen der Gesamtverteidigung und die Wehrpflicht für Männer (Art. 30) sowie eine allgemeine Steuerpflicht (Art. 31).

- Im *fünften Kapitel* sind die *Staatsziele* umfassend geregelt (Art. 32–43). Die Modell-Studie JPD geht von der Überlegung aus, dass die vielfältigen Planungs- und Koordinationsbedürfnisse des heutigen Bundesstaates in offen gefassten und auf die Bundeszuständigkeiten abgestimmten Staatszielbestimmungen angemesseneren verfassungsrechtlichen Ausdruck finden als in punktuellen «Leitplanken»-Normen, wie sie vor allem in die jüngeren Partialrevisionen Eingang gefunden haben (z. B. in Art. 22^{quater} Abs. 3, 24^{bis} Abs. 6, 24^{sexies} Abs. 2, 31^{quinquies} Abs. 3, 34^{quinquies} Abs. 1, 37^{quater} Abs. 3 und 55^{bis} Abs. 4).

Die Modell-Studie JPD verfolgt – im Vergleich zum VE 1977 – *eine neue Konzeption*. Das Kapitel «Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik» des VE 1977 umschreibt Staatsaufgaben und -ziele im Bereich des Sozialen, der Arbeit, des Unternehmens, des Eigentums, der Wirtschaft, des Wettbewerbs, der staatlichen Wirtschaftstätigkeit und der Abgaben. Damit wird vorteilhaft die Wechselbeziehung von Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung zum Ausdruck gebracht. Eine objektive Schwäche dieser Konzeption liegt in der inhaltlich und formal uneinheitlichen Ausgestaltung. Neben Zielbestimmungen finden sich Kompetenzbestimmungen und Normen mit grundrechtlichem Gehalt, wodurch der VE 1977 an Klarheit verliert. Weitere, im Vernehmlassungsverfahren erhobene Bedenken: die Unsicherheit über Sinn, Funktion und Rechtscharakter solcher Zielbestimmungen, namentlich im Verhältnis zur Zuständigkeitsordnung (2. Teil, 3. Kap.); das Unbehagen über die als willkürlich empfundene Auswahl der Staatsziele. Die neue Konzeption der Modell-Studie JPD will dem Rechnung tragen:

- Die grundrechtlichen Bestimmungen des 4. Kapitels VE 1977 werden in den Grundrechtsteil aufgenommen: Garantie des Existenzminimums (Art. 9 Abs. 3), Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht (Art. 20) sowie staatliche Wirtschaftstätigkeit, Monopolisierung und Verstaatlichung (Art. 19 Abs. 2–4).
- Die Artikel 27–29 VE 1977 (Gesamtverträge, kollektive Arbeitsbeziehungen, Ordnung des Unternehmens) sowie Artikel 32 und 33 (Wettbewerb, Konsumentenschutz) werden entflochten: Zielbestimmungen werden in den Zielkatalog eingegliedert, während die Zuständigkeitsnormen in das Kapitel über die Zuständigkeit von Bund und Kantonen (2. Teil, 3. Kap.) aufgenommen werden.
- Das 5. Kapitel enthält einen umfassenden und einheitlichen Katalog programmatischer Staatsziele.

Mit einem solchen in sich geschlossenen Modell können die Zusammenhänge und Wechselbezüge unter den verschiedenen Teilen des Verfassungs-

entwurfs – Verhältnis Bürger/Staat, Staatsziele, Zuständigkeitsordnung – und vor allem Sinn und Funktion der Staatszielbestimmungen am ehesten sichtbar werden.

Die *Staatszielbestimmungen* der Modell-Studie JPD ermöglichen:

- die wechselseitige Zuordnung von Grundrechten und Staatsaufgaben (Scharnierfunktion);
- die Koordination der Tätigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden;
- eine Richtungsangabe für die unentbehrliche politische Planung;
- Antrieb und Lenkung des Kompetenzgebrauchs.

Der *Ingress* aller Staatszielbestimmungen «In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat...» unterstreicht den Leitliniencharakter dieser Bestimmungen und hebt sie von den Zuständigkeiten (Art. 57 ff.) ab. Er stellt klar, dass dem Staat aus diesen Bestimmungen keine neuen Tätigkeitsfelder erschlossen werden. Die Zielbestimmungen sollen lediglich die mit den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Zuständigkeitsnormen übertragenen und begrenzten Staatstätigkeiten auf gemeinsame Ziele hinlenken, die Zuständigkeitsausübung der verschiedenen staatlichen Ebenen in Einklang bringen. Der Ingress bringt sodann zum Ausdruck, dass die Gemeinwesen – Bund, Kantone und Gemeinden – alle ihre Zuständigkeiten in den Dienst der verfassungsrechtlichen Ziele zu stellen haben.

Die Modell-Studie JPD hat sich bei der *Auswahl* der zwölf Zielkataloge von der Frage leiten lassen, welches die grossen Herausforderungen sind, denen sich unser Land heute und in absehbarer Zukunft stellen muss.

Die *Reihenfolge* der Staatszielbestimmungen ist keine Rangfolge; sie will sich lediglich an die inzwischen eingelebte Systematik des Bundesrechts anlehnen.

453.2 Bund und Kantone (zweiter Teil)

- Das *erste Kapitel* über die *Organisation der Kantone* (Art. 44–48) garantiert den Kantonen Organisationsautonomie. Die Bestimmungen der Modell-Studie JPD entsprechen materiell weitgehend dem VE 1977 (Art. 38–42).
- Das *zweite Kapitel* über die *Beziehungen zwischen Bund und Kantonen* (Art. 49–53) enthält eine allgemein gefasste Verpflichtung zur Bundestreue und zur Zusammenarbeit, regelt das Verhältnis der Rechtsordnungen von Bund und Kantonen sowie die Bundesaufsicht und verpflichtet den Bund zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone. Die Modell-Studie JPD übernimmt weitgehend die Vorschläge der Expertenkommission (Art. 43–47), berücksichtigt Anliegen kantonalen Vernehmlassungen und unterbreitet einen eigenen Vorschlag zur Bundesintervention.
- Die *Zuständigkeit von Bund und Kantonen* ist im *dritten Kapitel* geregelt (Art. 54–71). Das System der Aufgabenverteilung in der Modell-Studie JPD weicht grundlegend vom VE 1977 ab. Dieser ist gekennzeichnet durch Kataloge von Hauptverantwortungen des Bundes (Art. 50 VE) und der Kantone (Art. 51 VE) sowie durch eine Verteilungsregel für die übrigen Verantwortungsbereiche (Art. 52 VE). Das vorgeschlagene System stiess aber im Ver-

nehmlassungsverfahren auf derart starken Widerstand, dass tiefgreifende Änderungen unerlässlich erscheinen.

Die Modell-Studie JPD zieht die Konsequenzen aus dem Vernehmlassungsergebnis, in positiver wie in negativer Hinsicht. Sie behält die Vorzüge des Expertenentwurfs bei und merkt dessen Nachteile aus. Sie übernimmt grundsätzlich das geltende System der Aufgabenteilung von Artikel 3 der Bundesverfassung: Der Bund besorgt jene Aufgaben, die ihm die Verfassung abschliessend zuweist; die übrigen Aufgaben obliegen den Kantonen (kein Katalog kantonalen Aufgaben). Vom VE 1977 beibehalten wird aber die Verpflichtung von Bund und Kantonen auf eine Reihe gesamtstaatlicher Ziele. Die heute geltende unsystematische Verfassungsordnung im Bereich der föderativen Aufgabenverteilung wird abgelöst durch ein verfassungsrechtliches System, eine «strukturierte» Aufgabenteilung, wie sie auch die Bundesrepublik Deutschland oder Österreich kennen. Es werden nicht mehr wie bisher für einzelne Gegenstände umfassende oder ausgemessene, mehr oder minder ausführliche Kompetenzartikel verfasst. An ihre Stelle treten Kataloge, in denen die Bundeszuständigkeiten – nach Intensitätsgrad (umfassende – beschränkte Zuständigkeiten) und nach Tätigkeitsbereichen gegliedert – stichwortartig aufgelistet sind. Schliesslich wird – aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse – an der Idee des VE 1977 festgehalten, wonach die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen materiell nicht wesentlich verändert werden soll.

Im *ersten Abschnitt «Allgemeine Bestimmungen»* (Art. 54 und 55) werden einige grundsätzliche Regeln zusammengefasst, welche die folgenden Zuständigkeitskataloge umrahmen, ergänzen und durchwirken.

- Die Bestimmung über die *«Verteilung der Staatsaufgaben»* (Art. 54) will zunächst systematisch klären. Sie unterstreicht (Abs. 1), dass die Aufgaben, die dem «Staat» im ersten Teil übertragen werden, vom Bund oder von den Kantonen erfüllt werden.

Absatz 2 übernimmt in zeitgemässer Ausdrucksweise die Grundregel von Artikel 3 der Bundesverfassung für die Zuständigkeitsausscheidung zwischen Bund und Kantonen: Abschliessende Aufzählung der Bundeszuständigkeiten – allgemeine Zuständigkeit der Kantone in allen anderen Bereichen. Bevor der Bund in einem neuen Bereich tätig werden kann, wird er sich – wie bis anhin – auf dem Weg der Verfassungsrevision eine entsprechende (umfassende oder beschränkte) Zuständigkeit einräumen lassen müssen. Den Kantonen steht der gesamte Bereich ausserhalb der Bundeskataloge zu, abgesichert gegen Einwirkungen des Bundesgesetzgebers («*domaine réservé*» der Kantone). Damit vollzieht die Modell-Studie JPD die Rückkehr vom «Einstufensystem» des VE 1977 zum herkömmlichen zweistufigen Rechtsetzungsverfahren: Verfassungsrevision für die Zuweisung neuer Aufgaben an den Bund und anschliessend Ausführungsgesetzgebung.

Die Kantone sollen das Bundesrecht (Art. 54 Abs. 3) verwirklichen, soweit nicht ernsthafte sachliche Gründe die Verwirklichung durch den Bund selbst erfordern. Verwirklichung bedeutet Konkretisierung, geht also über

den blossen Vollzug im Sinne der Anwendung des Bundesrechts im konkreten Einzelfall hinaus und umfasst auch den Erlass der zum Vollzug notwendigen Rechtsnormen.

- Die Bestimmung über die *«Ausübung der Bundeszuständigkeit»* (Art. 55) verhält den Bund zu bundesstaatsfreundlicher Ausübung seiner Zuständigkeiten. Wenn er von seinen Zuständigkeiten – in welcher Form auch immer – Gebrauch macht, soll er den Kantonen so viel Eigenständigkeit belassen, als sich mit einer sachgerechten Erfüllung der jeweiligen Staatsaufgaben vereinbaren lässt. Dieser Grundsatz gilt für die Ausübung der umfassenden wie der beschränkten Bundeskompetenzen.

Im zweiten Abschnitt (Art. 56–64) werden die *umfassenden, im dritten Abschnitt* (Art. 65–71) die *beschränkten Zuständigkeiten des Bundes* aufgeführt. Mit der Rückkehr zum herkömmlichen Aufgabenteilungskonzept von Artikel 3 der Bundesverfassung stellte sich die Frage, welche Zuständigkeitsarten und -gruppen zu bilden sind. Die Lehre unterscheidet: umfassende – beschränkte und ausschliessliche – konkurrierende Bundeszuständigkeiten. Die erste Unterscheidung erfolgt nach dem Intensitätsgrad, namentlich dem Mitteleinsatz, die zweite nach der Verdrängungswirkung der Bundestätigkeit.

Im Vernehmlassungsverfahren wie in der Expertenkommission haben beide Unterscheidungen Befürworter gefunden. In der Modell-Studie JPD sind die beiden Kriterien in der Weise kombiniert, dass die umfassenden Bundeskompetenzen grundsätzlich auch ausschliessliche Zuständigkeiten sind, es sei denn, das Bundesrecht (einschliesslich der Verfassung, wie beispielsweise in Art. 57 Abs. 2 oder 64 Abs. 2) lasse ergänzende kantonale Tätigkeit ausdrücklich oder stillschweigend zu.

- Bei den *umfassenden Bundeszuständigkeiten* wird zunächst festgehalten, dass die Kantone nur tätig werden können, soweit das Bundesrecht es ausdrücklich oder stillschweigend zulässt (Art. 56). Anschliessend werden in acht Artikeln die umfassenden Zuständigkeiten des Bundes in thematisch gegliederten Stichwortkatalogen aufgeführt. Die mit den einzelnen Artikeln vorgenommene Gliederung lehnt sich, von gewissen sachlich bedingten Verschiebungen abgesehen, an die Systematik der Sammlung des Bundesrechts an.
- Die Kataloge *beschränkter Bundeszuständigkeiten* bedeuten, dass dem Bund zur Erfüllung einer Aufgabe nicht sämtliche, sondern bloss einige ausdrücklich genannte Befugnisse und Mittel zur Verfügung stehen. Die verfassungsrechtliche Beschränkung der Bundeszuständigkeit führt in den betreffenden Sachbereichen zu mehr oder weniger weiten Räumen kantonaler bzw. privater Autonomie und Entfaltung. Häufig haben die beschränkten Bundeszuständigkeiten akzessorischen Charakter, indem sie an eine Primärzuständigkeit der Kantone anknüpfen und diese ankurbeln, fördern, unterstützen oder steuern (z. B. Raumplanung, Sport, Naturschutz).

Entsprechend der Systematik für die umfassenden Zuständigkeiten werden die beschränkten Zuständigkeiten des Bundes in sechs Artikeln ebenfalls in thematisch gegliederten Stichwortkatalogen aufgeführt.

- Das *vierte Kapitel* regelt die *Finanzordnung* (Art. 72–74). Es entspricht inhaltlich in seinen Grundzügen der heutigen Regelung und kommt in allen wesentlichen Punkten der im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Kritik entgegen. Die Konzeption unterscheidet sich grundlegend vom VE 1977 (Art. 54–56); einige Neuerungen, die im Vernehmlassungsverfahren günstig aufgenommen wurden, werden beibehalten:
 - Es wird klargestellt, dass die Bundesabgaben abschliessend aufgezählt sind.
 - Die dauerhafte Ordnung, die Beschränkung auf das Verfassungswesentliche und das System eines Finanzausgleichs wurden von den Vernehmlassern sehr begrüsst und sind daher auch in der Modell-Studie JPD enthalten. Die Änderungen kommen der Kritik entgegen, welche die Finanzordnung als allzu zentralistisch empfand.
 - Lenkungsabgaben des Bundes sollen sich nur auf Zuständigkeitsbereiche des Bundes beziehen können, ebenso Abgaben zum Ausgleich von Sonder Vorteilen, Gebühren und Monopolabgaben.
 - Rahmengesetze zur Steuerharmonisierung.
 - Die Besteuerung der juristischen Personen wird den Kantonen überlassen, was sich insofern auch auf die Ordnung des Finanzausgleichs auswirkt, als das im VE 1977 enthaltene Vollverbundsystem seiner wichtigsten Quelle verlustig geht. Vorgeschlagen wird daher ein neuer Finanzausgleich, der ausschliesslich aus den Erträgen der direkten Bundessteuer bestritten würde. Dieses Modell folgt der im Rahmen der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen eingeschlagenen Richtung.
 - Die Höchstsätze der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer werden nicht in der Verfassung beziffert, weil damit die Regelungsdichte überschritten würde. Eine zahlenmässige Umschreibung, welche die befristete Weitergeltung der bisherigen Verfassungsbestimmung garantieren würde, könnte in den Übergangsbestimmungen erfolgen.

453.3 Organisation des Bundes (dritter Teil)

- Im *ersten Kapitel* über *Volk und Stände* (Art. 75–87) werden zunächst die *Stimmberechtigung* (Art. 75), die *Ausübung* (Art. 76) und der *Inhalt des Stimmrechts* (Art. 77) umschrieben. Die Modell-Studie JPD übernimmt – mit geringfügigen Änderungen – die Vorschläge des VE 1977 (Art. 57–59). Das Verfahren für die Wahl des Ständerates (Art. 78) sollen aber die Kantone auch in Zukunft selber bestimmen können. Dies entspricht dem Wunsch der Kantone im Vernehmlassungsverfahren.

Am *obligatorischen* und *fakultativen Referendum* (Art. 79–81) wird – im Vergleich zum VE 1977 – grundsätzlich nichts geändert. Eine Erleichterung des Kantonsreferendums (3 statt 8 Kantone) wird entbehrlich; diese war nämlich im VE 1977 als Ausgleich für den Substanzverlust der Kantone beim neuen Aufgabenmodell gedacht. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sollen nach wie vor nur über eine halbe Ständesstimme verfügen (Art. 81) und nur einen Abgeordneten in den Ständerat entsenden (Art. 94).

Die *Volksinitiative* (Art. 82–84) wird ausgeweitet. Der VE 1977 sah die Einheitsinitiative vor, mit der sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesmaterien vorgeschlagen werden können; die formulierte Verfassungsinitiative war nur als Variante vorgesehen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Ausdehnung des Initiativrechts auf Gesetzesmaterien begrüsst, aber kritisiert, dass die Einheitsinitiative den direkten Zugang zum Souverän verbaut. Die Modell-Studie JPD trägt diesen Bedenken Rechnung, übernimmt aber gleichzeitig auch die Vorzüge der Einheitsinitiative. Sie bringt wahlweise zwei Formen:

- die *Einheitsinitiative* (Art. 82). 70 000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung einreichen, mit der sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesmaterien vorgeschlagen werden können. Die Bundesversammlung bestimmt die Rechtsstufe und legt den endgültigen Text fest.
- die *Verfassungsinitiative* (Art. 83). 100 000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative in der Form des formulierten Entwurfs einreichen. Dieser kann von der Bundesversammlung nicht geändert werden, aber ein Gegenterwurf ist möglich.

Die im VE 1977 vorgesehene *Kantonsinitiative* enthält die Modell-Studie JPD nicht mehr. Sie hätte – zusammen mit dem erleichterten Kantonsreferendum – den Substanzverlust der Kantone beim neuen Modell der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ausgleichen sollen. Da dieses Modell aufgegeben wurde, verliert die Kantonsinitiative ihre Berechtigung.

Die Bestimmungen über die *Standesinitiative* (Art. 85), die *Anhörung* (Art. 86) und die *politischen Parteien* (Art. 87) entsprechen materiell weitgehend dem VE 1977.

- Das *zweite Kapitel* über die *Bundesbehörden* (Art. 88–127) fasst – wie der VE 1977 – zunächst Bestimmungen, die für alle Bundesbehörden gelten, kurz zusammen (Art. 88–92). Am bisherigen System der Bundesbehörden wird grundsätzlich nichts geändert. Die Vorschläge des VE 1977 wurden weitgehend übernommen.

Die *Bundesversammlung* (Art. 93–109) besteht auch in Zukunft aus zwei Kammern mit zwei gleichberechtigten Räten, das Milizsystem wird beibehalten, die Beteiligung an der politischen Planung wird verstärkt, die Rechtssetzungsformen werden auf Bundesgesetz und Bundesdekret beschränkt und Kommissionen, Fraktionen und Parlamentsbeauftragte werden ausdrücklich erwähnt. Im Vergleich zum VE 1977 werden vor allem folgende Änderungen vorgenommen:

- Basel-Stadt und Basel-Landschaft entsenden – wie bereits erwähnt – in den Ständerat (Art. 94 Abs. 3) nur je einen Abgeordneten.
- Beim Erlass eines Bundesdekrets soll der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Umfang des Bundesdekrets im wesentlichen selber umschreiben (Art. 97 Abs. 2).
- Das sogenannte «extrakonstitutionelle» Dringlichkeitsrecht (Art. 98 Abs. 3) wird wieder eingeführt. Der Grund liegt darin, dass die Konzeption des VE 1977 für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanto-

nen aufgegeben und im Prinzip durch das bisherige System des Artikels 3 der Bundesverfassung ersetzt wird, das auf ein solches Dringlichkeitsrecht nicht verzichten kann.

- Auf Wunsch zahlreicher Vernehmlasser soll die Gewährleistung der Kantonsverfassungen wie bisher der Bundesversammlung obliegen. Der VE 1977 überträgt diese Zuständigkeit dem Bundesrat.

Stellung, Zusammensetzung und Zuständigkeiten des *Bundesrates* (Art. 110–120) bleiben weitgehend unverändert: das Siebnerkollegium wird beibehalten, die Rechtsetzungsaufgaben (Vorverfahren der Gesetzgebung, Verordnungen, Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen) werden besser umschrieben. Im Vergleich zum VE 1977 wurde vor allem folgendes geändert:

Die verfassungsunmittelbaren oder selbständigen Verordnungen des Bundesrates sollen auch in Zukunft zulässig sein (Art. 116 Abs. 2), wobei aber die Voraussetzungen klar festgelegt werden. Ferner wird die bisherige Streitfrage, ob der Bundesrat in solchen Fällen nur *praeter legem* oder auch *contra legem* Recht setzen dürfe, von der Modell-Studie JPD zugunsten einer umfassenden bundesrätlichen Kompetenz entschieden. *Contra constitutionem* darf der Bundesrat auch in Zukunft nicht legiferieren.

Die Bestimmungen über die *Bundesverwaltung*, die *Bundeskanzlei* und die *weiteren Organe* des Bundes (Art. 121–123) entsprechen dem VE 1977 und führen den heutigen Rechtszustand weiter.

Die Modell-Studie JPD enthält eine vom VE 1977 abweichende Konzeption der *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Art. 129). Sie gibt im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie im Bereich der Eigentums- und der Wirtschaftsordnung die umstrittene offene Art der Verfassungsgebung nach VE 1977 auf und kehrt zum heutigen System des Artikels 3 der Bundesverfassung zurück. Überdies stellt sie an die Gesetzesdelegation und die Grundrechtseinschränkung strengere Anforderungen als der VE 1977. Damit erscheint die Gefahr verfassungswidriger Übergriffe des Bundes als gebannt und der vom VE 1977 vorgesehene «Ausgleich» (Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit) als entbehrlich. Entsprechend der neuen Konzeption lehnt sich die Modell-Studie JPD an die geltende Ordnung der Verfassungsgerichtsbarkeit an und vermeidet damit eine Kontrolle des Parlaments durch das Bundesgericht, baut aber im Interesse eines verbesserten Rechtsschutzes die Verfassungsgerichtsbarkeit in einem sinnvollen, systemgerechten Mass aus.

Die vorgeschlagene Bestimmung wiederholt im wesentlichen den Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung. Neu erwähnt ist die Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, neu vorgesehen eine solche wegen Verfälschung von Inhalt und Zweck einer Einheitsinitiative (Art. 82) durch die Bundesversammlung. Ferner wird die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund ausgedehnt auf:

- alle Verfügungen des Bundes; ausgenommen bleiben die durch Gesetz als Ausnahmen bezeichneten Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates (*actes de gouvernement*);

- die Verordnungen des Bundesrates, aber nur bei ihrer Anwendung;
- die Verordnungen der Departemente sowie auf andere Verordnungen des Bundes (Art. 117); die Verordnungen sind als solche (abstrakt) wie auch im Anwendungsfall (konkret) überprüfbar.

453.4 Revision der Bundesverfassung (vierter Teil)

Der *vierte Teil Revision der Bundesverfassung* (Art. 128–131) sieht im Vergleich zum VE 1977 keine wesentlichen Neuerungen vor.

5 Totalrevision – Ja oder Nein?

51 Allgemeines

Wer immer sich vor die Frage gestellt sieht, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen sei, kann seinen Entscheid nur in Würdigung einer ganzen Reihe von Gesichtspunkten treffen. Entscheidungswesentlich dürften vor allem die folgenden sein:

- der Zustand der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung (Ziff. 521). Je nach dessen Beurteilung wird man eine Totalrevision bald als mehr oder weniger gerechtfertigt und wünschbar, bald als geradezu notwendig betrachten;
- die Vorstellungen von einer künftigen verfassungsrechtlichen Ordnung (Ziff. 522). Das Bild, das man sich von einer neuen Bundesverfassung macht, bestimmt nachhaltig auch die Bereitschaft, bestimmte Ansätze zu einer Totalrevision zu unterstützen oder zu bekämpfen. Vor Fehlschlüssen wird man sich freilich hüten müssen: Wer die Unzulänglichkeiten der geltenden Verfassung und die Wünschbarkeit einer umfassenden Revision behauptet, unterstützt nicht auch schon ein bestimmtes neues Modell; oder umgekehrt: mit der Ablehnung eines konkreten Modells ist nicht auch schon die Grundsatzfrage der Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer Totalrevision verneint;
- die politische Grosswetterlage oder Ambiance, das heisst die Gesamtheit der gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bedingungen einer Verfassungsreform. Je nach deren Entwicklung und persönlichen Bewertung wird die Wünschbarkeit einer Totalrevision unterschiedlich beurteilt;
- die Fähigkeit und Kraft von Behörden und Volk zu institutionellen Reformen, namentlich zu konstitutioneller Neugestaltung. Zur Beurteilung dieser Frage vermag ein Blick auf die entsprechenden Reformen in Kantonen und ausländischen Staaten (Kap. 2 und 3) sowie auf die Vorarbeiten auf Bundesebene (Kap. 4) Anhaltspunkte – nicht mehr – zu geben. Was diese Vorarbeiten betrifft, darf jedenfalls deren ansehnliche Dauer von bald 20 Jahren nicht als Zeichen nachlassender Kraft zu verfassungsrechtlicher Neugestaltung gedeutet werden. Verfassungsschöpfung in normalen Zeiten folgt andern politischen Gesetzmässigkeiten und einem andern Rhythmus als Verfassungsgebung in Zeiten des Umbruchs, ausgelöst durch politisch-ideologische Systemveränderungen;
- schliesslich auch die Verfahrensmöglichkeiten für eine Erneuerung der Bundesverfassung (Kap. 7). Ob eine Totalrevision in einem oder in mehreren

Schritten vorgenommen wird, ob die Bundesversammlung oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeitet, ob diese Volk und Ständen gesamthaft oder in Teilen zur Abstimmung unterbreitet wird: je nachdem wird man eher oder weniger geneigt sein, einer Totalrevision zuzustimmen.

52 Die bedeutsamsten entscheidungswesentlichen Gesichtspunkte

521 Die Unzulänglichkeiten der heutigen Verfassung

Die Frage nach der Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer Totalrevision hängt zunächst vom Zustand der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung ab. Ständerat Obrecht und Nationalrat Dürrenmatt, die im Jahre 1965 mit ihren Motionen den formellen Anstoss zum Totalrevisionsverfahren gaben, waren der festen Überzeugung, das geltende Verfassungsrecht weise grundlegende Mängel, Lücken und Ungereimtheiten auf, die wirksam nur durch eine Totalrevision beseitigt werden könnten. Ihre Auffassung wurde von der Arbeitsgruppe Wahlen und der nachfolgenden Expertenkommission geteilt und fand 1977 in deren Vorentwurf für eine totalrevidierte Bundesverfassung ihren Niederschlag. In den Vernehmlassungen zu diesem Vorentwurf wurde sie mit Nachdruck bestätigt.

Worin liegen die Unzulänglichkeiten der heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung? Form und Inhalt weisen offenkundige Mängel auf.

521.1 Formale Mängel⁶¹⁾

Der Umstand, dass die Bundesverfassung während bald 140 Jahren in kleineren und grösseren Revisionsschritten fortentwickelt worden ist, hat ihr äusseres Bild stark verändert. Die Verfassungsschöpfer von 1848 wussten um das tragbare Mass konstitutionellen Gestaltens. Mit der Verfassung von 1874 konnten zwar erfolgreich neue Akzente gesetzt werden, doch wurden auch die Profile der ersten Bundesverfassung abgeschliffen. Die seitherige Entwicklung hat das Bildhafte des staatlichen Grundgerüsts immer mehr verblassen lassen. In der Fülle des verfassungsrechtlichen Stoffes gingen die Umrisse der tragenden Ordnung verloren. Barocke Stukkatur überzog den klassischen Bau.

521.11 Sprache

Die Bundesverfassung stammt in ihren Grundzügen aus dem Jahre 1874, zum Teil sogar aus der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Sie atmet daher auch den Geist und spricht noch die Sprache des letzten Jahrhunderts. Zahlreiche Ausdrücke und Redewendungen werden heute als veraltet empfunden und nur noch von Spezialisten verstanden. Wir greifen einige Beispiele heraus:

- Artikel 7: «Verkommnisse» (Verträge),
- Artikel 11: «Militärkapitulationen» (Verträge mit andern Staaten über das Anwerben von Söldnern in der Schweiz),
- Artikel 54: «Brauteinzugsgebühren» (wurden von jenen erhoben, die eine Kantonsfremde oder eine Ausländerin heirateten),

- Artikel 59: «Schuldverhaft» (als Zwangsmittel zur Zahlung einer Geldschuld verhängte Haft),
- Artikel 59: «aufrechtstehender Schuldner» (zahlungsfähiger Schuldner),
- Artikel 62: «Abzugsrechte» (öffentliche Abgaben, die auf dem Vermögen erhoben wurden, das infolge Heirat, Übersiedlung oder Erbgang das Gebiet eines Kantons oder einer Gemeinde verliess),
- Artikel 62: «Zugrechte» (gesetzliches Vorkaufsrecht der Kantonsbürger gegenüber Bürgern anderer Kantone),
- Artikel 96: «ledig gewordene Stellen» (frei gewordene Sitze).

Die Ausdrücke «behufs» (Art. 114), «einen Beruf treiben» (Art. 97 und 108), «Ausmittlung von Bürgerrechten» (Art. 68) oder «unvorgreiflich» (Art. 15) sind nicht einmal mehr in verstaubten Amtsstuben gebräuchlich.

Die Verfassung enthält auch Bestimmungen, deren Wortlaut sich nicht in allen drei Amtssprachen deckt (wie in Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b; Art. 31^{bis} Abs. 4; Art. 32^{quater} Abs. 2), was um so mehr stört, als rechtlich alle drei Amtssprachen gleichwertig sind.

Sie verwendet sodann Wörter, die nicht überall den gleichen Sinn haben, so die Bezeichnungen «Schweizer», «Schweizer Bürger» und «Bürger» (etwa in Art. 4, 18, 56, 123).

Die vielen Partialrevisionen haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Klarheit und die Einheitlichkeit der Sprache verloren gingen; Wortlaut und Standort einer Norm haben nur noch beschränkte Aussagekraft.

521.12 Systematik

Die 121 Artikel zählende Verfassung von 1874 ist bisher mehr als hundertmal geändert worden. Dabei wurden, wie aus der im Anhang 1 beigegebenen Faltafel anschaulich hervorgeht,

- 54 Artikel neu aufgenommen (wovon 52 Einschaltartikel, die alle die lateinische Bezeichnung «bis», «ter» usw. tragen) und
- 54 Artikel geändert bzw. aufgehoben (wovon 39 einmal, 9 zweimal, 3 dreimal und 3 fünfmal).

Die heutige Bundesverfassung zählt – ohne das Übergangsrecht – insgesamt 175 Artikel, wovon 2 (Art. 51 und 52) gewissermassen «leere Pfandstellen» sind. Von den 173 mit Inhalt gefüllten Artikeln stehen derzeit noch 121 im ursprünglichen Wortlaut in Kraft (wovon 83 aus der Verfassung von 1874) und 52 in revidierter Fassung.

Es kann nicht erstaunen, dass die Verfassung nach so zahlreichen Revisionen jene Einheit und systematische Geschlossenheit, deren sie für ihre Integrations- und Steuerungsfunktion bedürfte, immer mehr eingebüsst hat. Wer sich als Bürger einen Überblick über seine Rechte und Pflichten oder über die Grundstruktur der Eidgenossenschaft verschaffen will, bleibt rasch in einem Dickicht von ineinander verschlungenen Grundrechtsgehalten, Kompetenzbestimmungen, Organisations- und Verfahrensnormen, Verhaltensanweisungen und finanzrechtlichen Grundsätzen stecken. Das gleiche Schicksal teilt, wer sich als Träger öf-

fentlicher Funktionen über die Ziele des Staates oder die Aufgaben von Bund und Kantonen ins Bild setzen möchte. Er wird bald mehr in der Literatur und Judikatur nach Orientierung und Halt suchen; die Verfassung selbst lässt eine systematische Regelung zusammenhängender Materien vermissen.

521.13 Regelungsdichte, Grundsätzlichkeit und Verfassungswürde

Die verschiedenen Entstehungszeiten mit ihren wechselnden situationsbedingten Regelungsbedürfnissen und den jeweiligen politischen Hintergründen haben dazu geführt, dass in der Bundesverfassung Wichtiges und Alltägliches, Grundsätzliches und Nebensächliches, leicht Verständliches und Kompliziertes nebeneinander steht, was die Lesbarkeit, Verständlichkeit und Aussagekraft erheblich erschwert. Die Verfassung enthält Normen, die nach verbreiteter Überzeugung der Verankerung in einem Staatsgrundgesetz nicht würdig sind und ihrer Bedeutung und Tragweite nach auf Gesetzes- oder gar Verordnungsstufe zu erlassen gewesen wären. Zu nennen sind etwa das Ordnungsverbot (Art. 12), das Absinthverbot (Art. 32^{ter}) und der Spielbankenartikel (Art. 35). Zahlreich sind sodann die Bestimmungen, die – als Ergebnisse längst verglühter tages- und interessenpolitischer Hitzeschlachten – durch kaum erträgliche Weitschweifigkeit, Kompliziertheit, Unklarheit und Detaillierung auffallen. Als Beispiele seien erwähnt:

- Getreideversorgung (Art. 23^{bis}),
- Wasserwirtschaft (Art. 24^{bis}),
- Alkohol (Art. 32^{bis}, 32^{ter} und 32^{quater}),
- AHV und IV (Art. 34^{quater}),
- Spielbanken (Art. 35),
- Treibstoffzoll (Art. 36^{ter}),
- Bundessteuern (Art. 41^{ter}).

Die Ursachen dieser Mängel werden bald im Fehlen der Gesetzesinitiative gesehen, bald in föderalistischen oder referendumstaktischen Rücksichten, zuweilen auch in einem Verfassungsverständnis, dem die Einsicht in die unerlässliche Beschränkung auf Fundamentales und Richtungsweisendes abhanden gekommen ist. In der systematisch zersplitterten, mit Details, Zahlen und Prozentsen gespickten und dauernd befristeten Regelung der Bundesabgaben spiegeln sich diese Unzulänglichkeiten besonders augenfällig.

521.14 Zeitgebundenheit und Dauerhaftigkeit der Verfassung

Die Bundesverfassung hat ihre Geschichte. Sie ist selbst ein Stück Geschichte und unlösbar in die historischen Abläufe gebettet. Gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Veränderungen beeinflussen ihre Aktualität, ihre Steuerungskraft, ihre Auslegung. Trotz dem Bemühen, nicht blosse Tagesprobleme zu lösen, sondern auch langfristige, dauerhafte Regelungen anzustreben, bleibt die Verfassung zeitgebunden. So erklärt sich, dass der heutige Verfassungstext von zahlreichen veralteten und gegenstandslos gewordenen Bestimmungen durchsetzt ist, die, dünnen Zweigen am grünen Baum vergleichbar, die Übersichtlichkeit

keit und oft auch die Klarheit beeinträchtigen. Andere Bestimmungen erscheinen nicht gerade als inhaltsleer, haben aber an Aussagekraft wesentlich eingebüsst oder stellen nur noch historische Relikte dar. Wir erwähnen beispielhaft

- das Verbot von Untertanenverhältnissen (Art. 4),
- das Verbot von Militärkapitulationen (Art. 11),
- das Verbot von Brauteinzugsgebühren (Art. 54),
- das Verbot von Abzugs- und Zugrechten (Art. 62),
- das Übergangsrecht zum Ordensverbot (Art. 12),
- die Garantie der Vollstreckbarkeit ausserkantonaler Zivilurteile in der Schweiz (Art. 61).

Dem Alterungsprozess kann die Verfassung entgegenwirken, indem sie bewusst auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet wird, das heisst von blosser Verfassungsgebung auf Zeit absieht. Die Praxis dieses Jahrhunderts hat indessen auf die Dauerhaftigkeit wenig Rücksicht genommen und dadurch Wesentliches zum Verlust der formellen Einheit der Verfassung beigetragen. Bis in die sechziger Jahre wurden nebeneinander Bestimmungen der Verfassungsurkunde geändert und besondere, formell selbständige Verfassungsgesetze erlassen (wie die Bundesbeschlüsse über befristete Preiskontrollmassnahmen). Vor allem in den siebziger Jahren setzten sodann die in Anwendung von Artikel 89^{bis} Absatz 3 BV gefassten «extrakonstitutionellen» dringlichen Bundesbeschlüsse dem Prinzip der Dauerhaftigkeit und der formellen Einheit der Verfassung derart zu, dass die Verfassungsurkunde in wesentlichen Belangen durch befristete Einzelerlasse überspielt zu werden drohte. Als weiteres Beispiel befristeten Verfassungsrechts ist schliesslich erneut die Regelung über die Bundesabgaben zu erwähnen, die nicht nur durch übermässige Normendichte, durch Zahlen und Prozente auffällt, sondern auch insofern unvorteilhaft in Erscheinung tritt, als sie auf Haupttext und Übergangsbestimmungen aufgesplittet ist und zeitlich immer wieder kurz befristet wurde (Art. 41^{ter}, in Verbindung mit Art. 36^{ter}, sowie Art. 8 und 14–18 ÜbBest.).

521.2 Lücken; Zerfall der materiellen Einheit der Verfassung

Keine Verfassung vermag zu jedem Zeitpunkt ein vollständiges und zuverlässiges Bild der normativen Grundelemente eines Gemeinwesens zu vermitteln. Die Lücken der Bundesverfassung sind besonders zahlreich. So fehlen beispielsweise wichtige Grundrechte wie die persönliche Freiheit, das Recht auf Leben, die Meinungsäusserungsfreiheit (mit Einschluss der Informationsfreiheit), die Versammlungsfreiheit und die Sprachenfreiheit. Zwar sind diese vom Bundesgericht als ungeschriebene Grundrechte anerkannt, doch sollte der Bürger nicht die Rechtsprechung konsultieren müssen, um zu wissen, welche Grundrechte ihm überhaupt zustehen. Soweit die Verfassung solche verbrieft, sind sie überdies zwischen Kompetenzbestimmungen, Verhaltensnormen sowie Organisations- und Finanzrecht verstreut und weisen eine recht uneinheitliche Struktur auf. Mit unterschiedlicher Dichte, Ausführlichkeit und Systematik umschreibt die Verfassung sodann die Grundrechtsschranken (etwa bei Art. 49, 50 und 56) oder schweigt sich gar darüber aus (etwa bei Art. 36 Abs. 4 und 55). Über die

Frage der Grundrechtsträger (Schweizer, Ausländer, natürliche und juristische Personen?) gibt die Verfassung nicht zuverlässig Auskunft, ebensowenig über die Funktionen (nur subjektive Rechte des einzelnen oder auch Prinzipien rechtlicher Gestaltung?) und die Adressaten (Staat oder auch Private?) der Grundrechte. Schliesslich fehlen Garantien rechtsstaatlichen Handelns wie die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben sowie das Willkürverbot, aber auch rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze wie der Anspruch auf rechtliches Gehör oder auf unentgeltliche Rechtspflege. Über diese Garantien gibt ebenfalls nur die Rechtsprechung Auskunft.

Die tatsächliche bundesstaatliche Kompetenzausscheidung deckt sich nicht mehr überall mit der in der Verfassung normierten. So ist beispielsweise für viele Bereiche der vom Bund – sicher zu Recht – wahrgenommenen Kulturpolitik die Verfassungsbasis brüchig (BBl 1984 II 530). Gleiches gilt für die Kommunikations- und Medienpolitik des Bundes (wie bis vor kurzem noch für Radio und Fernsehen) sowie für die Presseförderung, bei der sich die Praxis mit Artikel 36 der Bundesverfassung, der Bundeszuständigkeit für «das Post- und Telegrafwesen», behilft⁶²⁾. Beim Verkehr erscheint die Bundeszuständigkeit in der Verfassung als Summe einer kaum überblickbaren Vielzahl wenig koordinierter Elemente⁶³⁾; diese sind Mosaiksteinen vergleichbar, die, schlecht behauen und ungeordnet, ein unklares Bild ergeben und das allgemeine Verteilungsprinzip verschleiern. In der Energiepolitik fehlt dem Bund nach der Verwerfung eines Energieartikels (Art. 24^{octies}) in der Volksabstimmung vom 27. Februar 1983 und der Volksinitiative «für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung» die verfassungsrechtliche Grundlage zur Gewährleistung einer ausreichenden und umweltschonenden Energieversorgung. Unklar ist schliesslich auch die Frage, wieweit der Vollzug des Bundesrechts von Verfassungs wegen den Kantonen obliegt. Die im Verfassungstext enthaltenen Vollzugsgarantien zugunsten der Kantone⁶⁴⁾ haben völlig zufälligen Charakter; sie sind nicht nur unvollständig⁶⁵⁾, sondern weichen überdies häufig ohne Grund textlich voneinander ab⁶⁶⁾. Der die bundesstaatliche Aufgabenteilungspolitik leitende allgemeine Grundsatz, wonach die Kantone das Bundesrecht verwirklichen, soweit der Bund es nicht selbst tun muss, bleibt demgegenüber in der Bundesverfassung unausgesprochen.

Auch im zweiten Abschnitt («Bundesbehörden») der Verfassung fehlen verschiedene Regelungen, die heute zur Verfassung im materiellen Sinn gehören. So etwa die abschliessende Regelung der Stimmberechtigung in Angelegenheiten des Bundes, die Verankerung der parlamentarischen Kommissionen, der Fraktionen und der politischen Parteien, die einwandfreie Abstützung des nicht referendumpflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses im Sinne von Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

521.3 Der galoppierende Revisionsrhythmus

ist ein Problem, das die Bundesverfassung ihres Charakters als staatlicher Grundordnung zu entkleiden und in eine seltsame Mittellage zwischen Verfassung und Ausführungsgesetzgebung zu bringen droht.

Mit ihren über hundert Partialrevisionen gehört die Bundesverfassung zu den am häufigsten revidierten Grundgesetzen der Welt⁶⁷⁾. Wie aus den Ziffern und Kurven von Anhang 2 hervorgeht, hat zwar die Zahl der Verfassungsvorlagen und Verfassungsänderungen nicht stetig und in gleichbleibendem Rhythmus zugenommen; auf Jahrzehnte verfassungspolitischer Dynamik (1880–1900, 1910–1930, 1950–1960) folgten jeweils Dekaden relativer Beständigkeit (1900–1910, 1930–1950). Seit 1950, vor allem seit 1970, ist der Rhythmus aber in einem Mass beschleunigt worden, das sowohl im internationalen wie im nationalen Vergleich einzigartig dasteht. Trat der Verfassungsgeber in den ersten neunzig Jahren (1874–1964) noch 128mal in Aktion – mit 68 Annahmen und 60 Verwerfungen –, so tat er es in den folgenden 20 Jahren (1965–1984) nicht weniger als 85mal – mit 40 Annahmen und 45 Verwerfungen –. Mit 40 Partialrevisionen innerhalb der letzten 20 Jahre, wovon 26 allein im Zeitraum 1971–1980, stellt der Bund sowohl den durchschnittlichen kantonalen Revisionsrhythmus (rund 7 Annahmen im Jahrzehnt 1971–1980)⁶⁸⁾ als beispielsweise auch den Rhythmus in der Bundesrepublik Deutschland (34 Änderungen in 30 Jahren) in den Schatten. Nichts deutet darauf hin, dass der Druck auf den Bundesverfassungsgeber und damit der hektische Revisionsrhythmus in der näheren Zukunft nachlassen; die hohe Revisionsdichte der siebziger und ersten achtziger Jahre dürfte also keine vorübergehende Erscheinung gewesen sein⁶⁹⁾. Man könnte einwenden, dass die verfassungsrechtliche Ordnung deswegen nicht tiefgreifend, strukturell, verändert worden sei und dass sie ihre Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit, ihre Flexibilität bewiesen habe. Wie auch immer: es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass eine Verfassung, die ständig geändert wird, viel von ihrer Stabilisierungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion einbüsst. Überdies werden sowohl der parlamentarische wie der direktdemokratische Entscheidungsprozess strapaziert, und die in weiten Kreisen als inflationär empfundene Gesetzgebungstätigkeit des Bundes wird angeheizt. Eine Totalrevision der Bundesverfassung wäre geeignet, den hohen Revisionsrhythmus zu brechen, die Verfassung aus der permanenten Unrast herauszulösen und ihr mehr Ruhe über den Bedürfnissen des Augenblicks zu geben.

521.4 Auseinanderklaffen von Norm und Wirklichkeit; mangelnde Resonanz der Bundesverfassung auf neuere Herausforderungen

Die geschilderten Unzulänglichkeiten der Bundesverfassung – ihre formalen Mängel, ihre Lücken, der pausenlose Revisionsbetrieb – sind lediglich äussere Symptome tiefer liegender Ursachen. Die Verfassung ist, ungeachtet der zahlreichen Partialrevisionen, der Wirklichkeit in weitem Masse entrückt; zur tatsächlichen Staatsstruktur, zu den staatlichen Tätigkeiten und zum politischen Prozess steht sie vielfach schief, von grundlegenden politischen, wirtschaftlichen, soziologischen und kulturellen Veränderungen hat sie nur teilweise Notiz genommen. Das kann, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, auch nicht erstaunen.

521.41 Die heutige Bundesverfassung als Antwort auf eine geschichtliche Herausforderung

Mit der Bundesverfassung vom 12. September 1848 vollzog die Eidgenossenschaft den Übergang von der durch den Bundesvertrag von 1815 errichteten Schicksalgemeinschaft der Kantone (Staatenbund) zum demokratischen und freiheitlichen Bundesstaat. Der neuen Zentralgewalt wurden nur gerade jene Aufgaben übertragen, die im Bundesstaat naturgemäss vom Zentralstaat zu erfüllen sind, also im wesentlichen die auswärtigen Angelegenheiten, Landesverteidigung, Zölle, das Post-, das Münz- und das Pulverregal sowie die Herstellung räumlicher und wirtschaftlicher Freizügigkeit. Die Kantone blieben «souverän» in dem Sinne, dass sie nach Artikel 3 in allen Angelegenheiten zuständig sind, die nicht dem Bund übertragen wurden. Mit dieser Grundregel für die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung und mit den Einrichtungen für die *Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund* (wie Ständerat, Ständesinitiative und Ständemehr bei Verfassungsrevisionen) war die verfassungsrechtlich noch heute geltende Grundstruktur der föderativen Ordnung im wesentlichen bereits festgelegt. Als Organe des Bundes wurden eingesetzt: Volk und Stände, Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht. Der Bundesversammlung wurde dabei, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen, die «oberste Gewalt des Bundes» – so noch der heutige Artikel 71 BV – zuerkannt. Nach dem Vorbild der kantonalen Regenerationsverfassungen gewährleistete die Bundesverfassung von 1848 ferner eine Reihe von Freiheitsrechten⁷⁰⁾ und dehnte damit deren Geltungsbereich auf das ganze Land aus. Im übrigen sah sie eine repräsentative Demokratie vor; es gab insbesondere noch kein Gesetzesreferendum und keine Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung.

Durch die Totalrevision der Verfassung im Jahre 1874 wurden im wesentlichen die Bundeszuständigkeiten⁷¹⁾ und die Grundrechtsgarantien⁷²⁾ erweitert, das Gesetzesreferendum eingeführt und das Bundesgericht als ständige Behörde eingerichtet, betraut vor allem mit dem Schutz der verfassungsmässigen Rechte gegenüber der kantonalen Staatsgewalt.

Die über hundert geglückten Partialrevisionen seit 1874 übertrugen vor allem dem Bund neue Aufgaben und Zuständigkeiten – bedingt durch die Entwicklung der Wissenschaft, der Technik und der Wirtschaft sowie durch den grundlegenden Wandel der Gesellschaft; das föderative Gefüge in seiner Grundstruktur liessen sie aber unangetastet⁷³⁾. Die Demokratie wurde verstärkt durch die Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung (1891), des Proporzwahlsystems für den Nationalrat (1918) und des Staatsvertragsreferendums (1921), durch die Beschränkung des Dringlichkeitsrechts der Bundesversammlung (1949) sowie durch Einführung des Frauenstimmrechts (1971). Institutionelle Reformen mit dem Ziel, die demokratischen Rechte der Bürger qualitativ aufzuwerten, sind indessen noch nicht verwirklicht (vgl. Ziff. 521.426). Auch die Organisation der obersten Bundesbehörden ist trotz der gewaltigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung in den letzten hundert Jahren weitgehend unverändert geblieben⁷⁴⁾. Die Grundrechtsgarantien wurden seit 1874 durch die ausdrückliche Anerkennung der Eigentumsgarantie

(1969), die Einführung des Frauenstimmrechts (1971) und die Verankerung der Gleichberechtigung der Geschlechter (1981) zwar ergänzt; an der Weiterbildung der Grundrechte und des Grundrechtsschutzes hatten aber das Bundesgericht, vor allem durch seine Anerkennung ungeschriebener Grundrechte, sowie die internationalen Regelungen zum Schutz der Menschenrechte weit höheren Anteil als der Bundesverfassungsgeber.

521:42 Die Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts

Vergegenwärtigen wir uns die tiefgreifenden Veränderungen seit 1874: die Schweiz hat zwei Weltkriege heil überstanden; sie ist von grossen wirtschaftlichen Krisen erschüttert worden, hat andererseits aber auch Perioden überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstums erlebt; sie gilt heute als eines der wohlhabendsten Länder der Welt mit einem ausgebauten System sozialer Sicherungen. Die Lebensverhältnisse von heute lassen sich mit jenen vor 110 Jahren kaum mehr vergleichen: grössere Mobilität des einzelnen dank modernen Verkehrsmitteln; bessere Möglichkeiten der Information über das aktuelle Geschehen im In- und Ausland aufgrund bedeutender technischer Kommunikationsangebote; Wandel von der überwiegend landwirtschaftlichen und gewerblichen Schweiz zur modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft; Verlagerung in der Bevölkerungsstruktur von den zahlreichen Familienbetrieben weg zum heutigen vorwiegend in den Städten niedergelassenen Volk von Arbeitnehmern (90% der Erwerbstätigen) und Mietern (70% der schweizerischen Wohnbevölkerung). Gerade in diesen Jahren sind wir Zeugen und Mitbetroffene des stürmischen Aufschwungs elektronisch gesteuerter Informationsverarbeitungs- und Produktionsprozesse, die unsere Wirtschaftsstruktur und das Gesicht unseres Alltagslebens entscheidend verändern. Im Energiesektor werden nach einer Zeit ungebremsten Konsumanstiegs Gefahren und Grenzen von Energieproduktion und -vorräten bewusst; inzwischen wird weltweit nach Alternativen zu traditionellen Energieträgern gesucht. Als Folge unseres unablässigen Bemühens um Mehrung der gemeinsamen Wohlfahrt sind uns die Gefahren und Belastungsgrenzen für die natürliche Umwelt in letzter Zeit drastisch vor Augen geführt worden. Die Beispiele solcher Veränderungen seit der letzten Totalrevision der Verfassung liessen sich beliebig vermehren. Sie stehen stellvertretend für eine Entwicklung der Welt und unseres Landes, die nicht nur das Leben des einzelnen, sondern auch die Anforderungen an den Staat, seine Verfassung und seine Institutionen fundamental verändert hat. Dass der Staat nebst seinen herkömmlichen Aufgaben (Behauptung der Unabhängigkeit und Aufrechterhaltung der Ordnung) Bildung, Forschung und Kulturschaffen nicht nur ermöglicht, sondern auch fördert, die Nutzung des Bodens ordnet und die Umwelt schützt, den Verkehr mit Norm und Bau bewältigt, seinen Teil an eine aktive Gesundheitspolitik beiträgt, sich sozialpolitisch zur «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» (Art. 2 BV) einsetzt, der Wirtschaft bestmögliche Rahmenbedingungen bietet und Missbräuche bekämpft sowie die Arbeitsordnung befriedigend regelt: all das und weiteres erwartet man von ihm als selbstverständlich. Ob es ihm gelingt oder nicht, sei hier nicht diskutiert. Hat die Verfassung dieser Entwicklung überhaupt zu folgen vermocht?

521.421 Überlebtes Verständnis der staatlichen Funktionen

Der geltenden Bundesverfassung, vor allem ihrem Bundesstaatskonzept und ihrem Demokratieprinzip, liegt noch weitgehend die Vorstellung zugrunde, die Erfüllung der Staatsaufgaben vollziehe sich in zwei oder drei Hauptfunktionen, nämlich in Rechtsetzung und Rechtsanwendung oder in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung; alle übrigen Tätigkeiten seien miterfasst. Die Erfahrung lehrt aber, dass sich die Tätigkeiten des heutigen Lenkungs- und Leistungsstaates nur noch teilweise auf diese klassischen Funktionen zurückführen lassen. Der Rechtssatz ist längst nicht mehr alleiniges Steuerungsmittel, die Verfügung als klassischer Ausdruck behördlicher Einzelfallanordnung nur eine, wenn auch wichtige Form des Verwaltungshandelns. Nicht weniger bedeutsam sind heute die Planung, die Lenkung, die Koordination und die Kontrolle. In diesen Zusammenhang gehört auch die Feststellung, dass sich das Verfassungsrecht nach verbreitetem Verfassungsverständnis auf inhaltlich bestimmte und verfahrensmässig durchsetzbare Normen beschränkt, wogegen der Richtlinie, der Zielbestimmung und dem Zweckartikel, der Rechtscharakter abgesprochen wird. Eine solche Sicht verdrängt die Verfassung aus ihrer Funktion als Ausgangspunkt, tragende Wertvorstellung, Richtmass und Ziel für den Gang der Staatsentwicklung in Gesetzgebung und Verwaltung. Eine neue Bundesverfassung wird sich der Einsicht nicht verschliessen können, dass sie notwendigerweise Bestimmungen unterschiedlicher normativer Dichte und Bestimmtheit enthalten muss⁷⁵⁾.

521.422 Gewandelte bundesstaatliche Wirklichkeit

Die Bundesverfassung war, wie bereits erwähnt, bei ihrer Entstehung von der Idee geprägt, dass die Kantone die Hauptlast der – noch nicht zahlreichen – öffentlichen Aufgaben tragen, wogegen der Bund nur für einige wenige Bereiche zuständig sein soll. Die Gegenwart liegt von diesem Leitbild weit entfernt. Die nahezu 50 mit der Aufgabenteilung zusammenhängenden Verfassungsrevisionen seit 1874 haben die Gewichte in der Aufgabenerfüllung immer mehr auf die Seite des Bundes verschoben; wir verweisen vor allem auf unsere Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBl 1981 III 740–742). Dabei fällt auf, dass die Bundeszuständigkeiten – im Unterschied etwa zum österreichischen Bundesverfassungsgesetz von 1920 oder zum Bonner Grundgesetz von 1949 – keine systematische Gliederung aufweisen; sie sind einfach in den «Ersten Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen» eingestreut worden. Daraus entstand ein Gemisch von Zuständigkeits-, Grundrechts- und Organisationsnormen, das den Überblick über die Grundzüge der heutigen bundesstaatlichen Ordnung für Bürger und Behörden erschwert und wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Bundeszuständigkeiten weder inhaltlich und formal aufeinander abgestimmt noch vollständig sind⁷⁶⁾. Hinzu kommt, dass die Bundeszuständigkeiten im Laufe der Zeit ohne ersichtlichen Grund nach verschiedenen Gesichtspunkten umschrieben wurden, wie etwa nach

- Sachgebieten («Eisenbahnwesen», «Zollwesen»),
- Normstrukturen («Zivilrecht», «Strafrecht»),
- Staatsfunktionen (Gesetzgebung und Vollzug),
- Staatszielen oder Staatsprogrammen («Erhaltung der Landwirtschaft», «Schutz der Umwelt»),
- ausserdem kennt die Verfassung umfassende und beschränkte sowie ausschliessliche und konkurrierende Bundeszuständigkeiten⁷⁷⁾.

Diese Praxis führte dazu, dass die Bundeszuständigkeiten nicht mehr nebeneinander liegen, sondern sich überschneiden, und dass über ihren Umfang und den Umfang der kantonalen Zuständigkeiten bisweilen grosse Unsicherheit herrscht. Besonders ausgeprägt ist die Ungewissheit darüber, wieweit der Vollzug der Bundesgesetzgebung von Verfassungen wegen den Kantonen obliegt. Probleme ergeben sich sodann aus dem wechselhaften Normierungsstil bei der Zuweisung von Bundeszuständigkeiten: in der Bundesverfassung von 1874 herrschten knappe «Stichwortnormen» vor, die dem Bund blockartig mehr oder weniger weiträumige, inhaltlich spärlich festgelegte und für künftige Entwicklungen und Bedürfnisse offene Handlungsmöglichkeiten eröffneten (wie Art. 24: Wasserbau und Forstpolizei, Art. 25: Jagd und Fischerei, Art. 26: Eisenbahnwesen). Sie mischten sich zunehmend mit wortreichen Programmen, welche die Zuständigkeiten des Bundes nach Umfang und Inhalt behutsam ausmessen und – im Bemühen, keine Kompetenzen «auf Vorrat» zu geben – auf die überblickbaren Bedürfnisse und Entwicklungen beschränken (vgl. Ziff. 521.13). Der hohe Grad an Differenzierung und Detaillierung und die häufige Anreicherung solcher Zuständigkeitsnormen mit Weisungen an den Gesetzgeber legten einerseits den Grundstein für die übermässig feine Verteilung (Verflechtung) der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Andererseits wuchs auf beiden Seiten die Unsicherheit über Inhalt und Umfang der Zuständigkeiten, und die Kantone erhielten vielfach gerade jenen Schutz der eigenen Autonomie nicht, den die Schöpfer der Verfassungsbestimmungen angestrebt hatten⁷⁸⁾. Schliesslich wurde die Zuständigkeitsordnung um so kurzlebiger und revisionsanfälliger, je breiter und ausladender die Kompetenznormen formuliert wurden und je mehr sie das Gesetz vorwegnahmen.

Mehr Fragen als Antworten enthält die heutige Zuständigkeitsordnung ferner bezüglich der Mittel für die Aufgabenerfüllung. Leistungs-, insbesondere Subventionsbefugnisse, stehen dem Bund nicht nur aufgrund besonderer, textlich sehr verschieden umschriebener Leistungskompetenzen⁷⁹⁾ zu; er kann sie unbestrittenermassen auch aus Ordnungskompetenzen ableiten, das heisst aus Zuständigkeiten, die dem Bund eine bestimmte Aufgabe bzw. die Gesetzgebung in einer bestimmten Materie zuweisen⁸⁰⁾. Es ist nicht leicht einzusehen, weshalb in gewissen Fällen die Ordnungskompetenz für sich allein als ausreichend für die Gewährung von Subventionen angesehen wird, in andern wiederum eine flankierende Leistungskompetenz verlangt wurde.

Die Zuständigkeitsordnung hält auch keine überzeugende Antwort auf die Fragen bereit, wieweit der Bund in Ausübung seiner Zuständigkeiten anstelle von Rechtssätzen sogenannte Lenkungsabgaben einsetzen darf⁸¹⁾ und wieweit er bloss berechtigt und wieweit verpflichtet ist, den Kantonen an die aus der Er-

füllung von Bundesaufgaben bzw. aus dem Vollzug von Bundesrecht erwachsenden Kosten Beiträge zu leisten⁸²⁾.

Besondere Probleme haften der Zuständigkeitsordnung an, wenn man sie als demokratischen Entscheidungsprozess beurteilt. Ehe der Bund heute in einem neuen Bereich tätig werden kann, hat er sich – jedenfalls nach der bis vor kurzem geübten ständigen Praxis⁸³⁾ – in einem Zweiphasensystem gleichsam Handlungsvollmacht und Handlungsrichtlinien zu beschaffen. Zunächst wird die entsprechende Bundeszuständigkeit in die Verfassung aufgenommen, mit obligatorischem Referendum von Volk und Ständen. Danach wird ein Gesetz erlassen, das dem fakultativen Referendum des Volkes untersteht. In seltenen Fällen, etwa bei der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, lässt sich dieses Verfahren innert weniger Jahre abwickeln; normalerweise beansprucht es mindestens 5, nicht selten sogar 10 bis 20 Jahre. Das Zweiphasensystem birgt somit das grosse Risiko, dass verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung und gesetzliche Ausführung auseinanderklaffen. Entweder nützt der Bund seine Befugnisse nicht oder nur teilweise aus, holt nicht alles aus der Verfassungsnorm, was sie herzugeben vermöchte⁸⁴⁾; oder die Verfassungsaufträge werden vom Gesetzgeber nicht, unzureichend oder erst nach sehr langer Zeit erfüllt⁸⁵⁾. Die Problematik der letztgenannten Fälle liegt darin, dass sie einerseits die Verfassung zu «politischer Lyrik oder Sammlung programmatischer Phrasen» abzuwerten droht⁸⁶⁾; andererseits kann sie zu gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischer Stagnation führen, weil der Bund zur verfassungskonformen Weiterentwicklung der Rechtsordnung nicht fähig ist und bei den Kantonen die rechtliche Möglichkeit fehlt oder der Wille hiezu erlahmt, wenn sie dauernd damit rechnen müssen, dass der Bundesgesetzgeber die Materie früher oder später doch noch an sich zieht.

Nicht nur ist das Kernstück der bundesstaatlichen Ordnung, die föderative Aufgabenverteilung, unzulänglich grundgelegt; ungenügend ausgeformt ist auch der für den Bundesstaat ebenso zentrale Gedanke der Verbindung und Zusammenarbeit aller Bundesglieder. Jeder Bundesstaat ist auf das Zusammenwirken der in ihm vereinigten Gemeinwesen angelegt. Bei uns haben die Kleinheit der Verhältnisse, die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und die Bewahrung der nationalen Unabhängigkeit ohnehin von Anfang an dazu gezwungen. Die Staatsdenker und Politiker des letzten Jahrhunderts und der ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts waren sich des Problems noch lebhaft bewusst⁸⁷⁾. Angesichts des ständigen Aufgabenzuwachses bei Bund und Kantonen ist dieses Bewusstsein in den letzten Jahren zunehmend verblasst, ja gelegentlich gar einem «Grabenkrieg» gewichen⁸⁸⁾. Das mag nicht zuletzt auch daher rühren, dass heute eine Reihe wichtiger Regeln für die Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen bloss dem ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht angehören: so der Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen; ferner der an den Bund gerichtete Verfassungsauftrag, jene Zusammenarbeit zu fördern; schliesslich das Prinzip der Bundestreue oder des bundesfreundlichen Verhaltens, der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts und die Befugnis des Bundes, den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen gegeneinander abzugrenzen.

521.423 Finanzverfassung – von einem Provisorium zum andern

Seit über einem halben Jahrhundert folgt eine provisorische Finanzordnung der andern. Wohl gelang es, dem Bund zur Deckung der mit dem Aufgabenwachstum gewaltig gestiegenen Ausgaben neue Einnahmequellen zu erschliessen und bestehende zu erweitern⁸⁹⁾. Im Bemühen, den Finanzhaushalt des Bundes an das Wachstum seiner Aufgaben und Ausgaben anzupassen und ihn gleichzeitig zur Schonung des kantonalen Steuersubstrats zu begrenzen, sind seine Abgabenkompetenzen in der Verfassung mit peinlicher Genauigkeit umschrieben und immer wieder zeitlich beschränkt worden, letztmals bis 1994 (vgl. Ziff. 521.13 und 521.14). Die Finanzordnung ist heute so kompliziert, detailliert und unsystematisch, dass eine «Reform an Haupt und Gliedern» als dringender und nötiger denn je erscheint. Nur eine Totalrevision der Verfassung böte die Chance, die Finanzordnung auf die grossen Linien und tragenden Grundsätze zurückzuführen und auf die bundesstaatliche Aufgabenteilung abzustimmen; nur sie würde erlauben, die unentbehrlichen Einnahmen der Eidgenossenschaft auf ein dauerhaftes Fundament zu stellen und das gegenwärtige, noch weitgehend dem Giesskannenprinzip verpflichtete Subventionswesen abzulösen durch ein Finanzausgleichssystem, nach dem Kantone und Gemeinden ihre Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Mitteln bestreiten und auf einen frei verfügbaren Anteil am Ertrag der Bundesabgaben zählen können.

521.424 Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft

Auf verschiedene Unzulänglichkeiten der Bundesverfassung im Bereich der Grundrechte haben wir bereits hingewiesen. Es sind vor allem:

- die Systemlosigkeit der Grundrechtsgarantien; diese sind im «Ersten Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen» zwischen Kompetenz-, Organisations- und Verhaltensnormen sowie Finanzrecht eingestreut (Ziff. 521.12);
- die Lückenhaftigkeit der geschriebenen Grundrechte, die das Bundesgericht zunächst zur Anerkennung ungeschriebener Grundrechte und später zu vermehrter Zuflucht zu den Grundrechtsbestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention veranlasste (Ziff. 521.2 und 521.41);
- die unterschiedliche textliche Ausgestaltung von Grundrechten und Grundrechtsbeschränkungen (Ziff. 521.2).

Für eine zeitgerechte Ordnung des Verhältnisses zwischen dem einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft ist die Behebung dieser Mängel unerlässlich. Ebenso wichtig ist, die Grundrechte in ihrer Beziehung zur Gesellschaft, im Zusammenhang mit den sozialen Bindungen und Abhängigkeiten des einzelnen in unserer modernen Industriegesellschaft zu verstehen. Die traditionelle Sicht der Grundrechte orientierte sich am Bild einer Persönlichkeit, die geistige Entfaltung und wirtschaftliche Selbständigkeit in Freiräumen gegenüber dem Staat suchte und hinlänglich gewährleistet sah. Die Grundrechte waren, so gesehen, im wesentlichen Instrumente der Absicherung einer von obrigkeitlicher Einwirkung freien Sphäre individueller Entfaltung, subjektive, prozessual durchsetzbare Ansprüche des einzelnen gegen den Staat. Obwohl sich das gesellschaftli-

che, wirtschaftliche und soziale Umfeld der Grundrechte inzwischen – für jedermann sicht- und wahrnehmbar – grundlegend verändert hat, wirkt das traditionelle Grundrechtsverständnis in Lehre und Praxis noch immer nach. Die Erkenntnis, dass die Grundrechte sich nicht in subjektiven Abwehrrechten gegen den Staat erschöpfen, sondern auch objektive Prinzipien zur Verwirklichung einer gerechten demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung enthalten⁹⁰⁾, hat sich in der Verfassungspraxis unserer Tage noch nicht restlos durchgesetzt. Dabei liefert diese Praxis zahlreiche Belege dafür, dass Freiheit der geistigen und wirtschaftlichen Entfaltung sich über das Abschirmen vor staatlicher Einwirkung allein nicht verwirklichen lässt; häufig bedarf es auch staatlicher Tätigkeit, gesetzgeberischer Anordnung und mitunter gar staatlicher Leistungen⁹¹⁾. Eine neue Verfassung wird daher deutlicher als die geltende herauszustellen haben, dass den Grundrechten nebst prozessual durchsetzbaren Abwehransprüchen gegen den Staat auch Gehalte innewohnen, die den Charakter von Impulsen und von Richtpunkten für rechtliches Gestalten und politisches Handeln haben. Das Gesetz darf dabei nicht mehr nur als Instrument verstanden werden, das die Freiheit schmälert, sondern auch als Weg, der die Freiheit erhält und ausgestaltet. Eine neue Verfassung wird ferner klarer zum Ausdruck bringen müssen, dass in den Grundrechten Gemeinschaftswerte anerkannt sind, die sich nicht allein an die staatlichen Organe richten, sondern auch in den Raum der Gesellschaft einwirken.

Eine neue Verfassung wird sodann ausdrücklich und in allgemeiner Form für alle Grundrechte die Voraussetzungen festzuhalten haben, unter denen sie eingeschränkt werden dürfen. Dass es einen «Kern» der Grundrechte gibt, der in keinem Fall angetastet werden darf und insbesondere auch vom Gesetzgeber zu respektieren und zu schützen ist, hat zwar das Bundesgericht wiederholt festgestellt⁹²⁾; diese Vorstellung muss aber im Verfassungstext selber konkreten Ausdruck finden. Auch werden rechtsstaatliche Erfordernisse der Rechtspflege, die vor allem den Grundrechten erhöhte Beachtung sichern, in der Verfassung ausdrücklich zu erwähnen sein: so etwa der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf einen unabhängigen Richter, ferner die unentgeltliche Rechtspflege für Bedürftige.

Schliesslich kann man mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass es der Verfassung einer zunehmend zu Anspruchs- und Konsumhaltung und zur Abkapselung vom öffentlichen Leben neigenden Gesellschaft wohl anstünde, auf gewisse unerlässliche Pflichten des einzelnen gegenüber unserem demokratischen Kleinstaat aufmerksam zu machen. Dieser Staat lebt, vielleicht stärker als andere Staaten, von der Aufgeschlossenheit, vom Einsatz und von der Teilnahme-, Leistungs- und Opferbereitschaft seiner Bürger. Und er nimmt Schaden, wenn diese Pflichten vernachlässigt werden oder in Vergessenheit geraten. Es ginge darum, den in der Wehr- und Zivilschutzdienstpflicht der geltenden Bundesverfassung (Art. 18 und 22^{bis}) enthaltenen Gedanken verfassungsrechtlicher Grundpflichten massvoll weiterzuentwickeln. Dabei versteht sich von selbst, dass in einer freiheitlichen Verfassung Grundrechte und Grundpflichten von unterschiedlicher rechtlicher Tragweite sind.

521.425 Unzulängliche Bewältigung von Leistungs- und Sozialstaatlichkeit

Unser Bundesstaat hat sich im Verlauf seiner bald 140jährigen Geschichte vom Garanten für Ordnung, Sicherheit und Frieden zum modernen Leistungs- und Sozialstaat entwickelt. Beides, Leistungs- und Sozialstaatlichkeit, ist heute Wirklichkeit. Die Bundesverfassung vermochte dieser Entwicklung aber nur teilweise zu folgen; sie spiegelt über weite Strecken nicht den geistigen, sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungsstand unserer Zeit. Die jeweils drängenden Probleme konnten zwar durch Partialrevisionen grossenteils gelöst werden; die qualitative Veränderung unseres Staates und seiner Institutionen hat aber in der Bundesverfassung nur ungenügend Ausdruck gefunden. Der Wandel hat sich mit andern Worten in hohem Mass ausserhalb der geschriebenen Verfassung vollzogen. Eine Verfassung, die seit über 100 Jahren Schritt für Schritt nur nachgeführt wird und den vielfältigen Veränderungen nur notdürftig angepasst worden ist, verliert zwangsläufig an Substanz, an normativer und integrierender Kraft.

Unsere Verfassung weist dem Bund zwar eine Fülle von Einzelkompetenzen zu, stellt aber die Staatsziele und die auf ihre Verwirklichung gerichteten Planungsaufgaben und Planungsverfahren nicht in grösserem Zusammenhang dar. Nach altliberaler Vorstellung, die das Verfassungsdenken noch in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts weitgehend bestimmte, werden die planmässige Lenkung und Gestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorgänge durch den Staat grundsätzlich abgelehnt. Lenkung und Gestaltung sind somit verfassungsrechtlich auch nicht normiert worden. Ja Plan und Planung liefen bis vor kurzem Gefahr, als verfassungswidrige Erscheinungen bezeichnet zu werden. Sodann fehlen wichtige Zielvorstellungen zur Bewältigung umfassender Gegenwartsprobleme wie etwa des Ansturms neuer Medien.

Das Fehlen verfassungsrechtlicher Ziele und Leitvorstellungen hat in Bereichen mit besonders dynamischer technologischer Entwicklung zu neuartigen Formen der Steuerung und Programmierung politischer Vorgänge geführt. So wurde in den vergangenen zehn Jahren versucht, das Fehlen solcher Staatszielnormen durch sogenannte Gesamtkonzeptionen, zum Beispiel in der Verkehrs-, der Energie- und der Medienpolitik, auszugleichen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind jedoch verfassungsrechtlich noch nicht gesichert.

Auch Bundesrat und Bundesversammlung sahen sich gezwungen, diesen Mangel unserer Bundesverfassung durch neue Strategien wettzumachen. Die 1968 eingeführten «Richtlinien der Regierungspolitik» ragen aus diesen Bestrebungen heraus. Sie haben durch die Abstimmung auf den Finanzplan als Instrument der kurz- und mittelfristigen Aufgabenplanung noch an Bedeutung gewonnen. Ihre normative Verbindlichkeit ist jedoch beschränkt. Sie vermögen eine auf die vielfältigen Lenkungs-, Leistungs- und Gestaltungsaufgaben unseres Bundesstaates abgestimmte verfassungsrechtliche Programmatik und Zielgebung nicht zu ersetzen.

Freilich ist auch eine neue Verfassung nicht imstande, ein Zielsystem zu formulieren, das die – notwendigen und naturgegebenen – Spannungen und Konflikte zwischen den einzelnen Zielen auch schon lösen könnte. Hingegen kann und

soll sie der Dynamik gewisser Politikbereiche Konstanten gegenüberstellen. Sie kann und soll auch der Spezialisierung und Sektoralisierung moderner Aufgabenerfüllung die Gesamtzusammenhänge gegenüberstellen, das heisst die heute zu ganzen Komplexen zusammengewachsenen Staatsaufgaben als verflochtene Systeme erkennbar machen und ihnen Lenkungsimpulse und Orientierungspunkte setzen. Hingegen wäre die Verfassung überfordert, wenn sie die Spannungsverhältnisse zwischen den einzelnen Staatszielen allesamt auflösen müsste. Dies hat im Wege der Verfassungskonkretisierung zu geschehen.

Die Bundesverfassung von 1874 war geprägt von der Vorstellung einer nur schwach ausgebildeten Bundesgewalt und eines in enge Schranken gewiesenen Staates überhaupt. Primäre Zielvorstellung war die Gestaltung der Gesellschaft durch private Initiative. Die Schweiz des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist ein moderner föderativer Rechts- und Sozialstaat. Dies belegt ein Blick auf Umfang und Inhalt der heutigen Gesetzgebung, die den Rahmen der klassischen Sozialpolitik bei weitem gesprengt hat und schrittweise in Gemeinwohlpolitik übergegangen ist⁹³⁾. Gleiches gilt für die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die bereit ist, sozialpolitische (und raumordnungspolitische) Ziele im Verhältnis zur Wirtschaftsfreiheit als gleichwertig anzuerkennen⁹⁴⁾. Die Bundesverfassung ist jedoch grundsätzlich noch immer vom Geist des 19. Jahrhunderts geprägt. Der Wandel vom reinen rechtsbewahrenden zum sozialgestaltenden Staat sollte im Verfassungstext klarer erkennbar werden, was in einer umfassenden Gesamt-schau wohl am besten gelänge.

Dem wachsenden Bedürfnis nach Berechenbarkeit des staatlichen Handelns, auch im Bereich sozialer Leistungen, trägt etwa das Bundesgericht durch verstärkten Vertrauensschutz Rechnung⁹⁵⁾. Der Verfassungstext bringt dieses Anliegen aber in keiner Weise zum Ausdruck. Die in den letzten Jahren immer wieder aufgetauchte Frage nach der Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung weist deutlich auf das noch ungelöste Problem hin, den sozialgestaltenden Leistungsstaat im Verfassungstext angemessen zur Geltung zu bringen. Wohl nennt die Verfassung in Artikel 2 unter den Zwecken des Bundes auch «die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt»; sie verpflichtet den Bund in Artikel 31^{bis} Absatz 1, die «zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen» zu treffen. Solch allgemein gehaltene Formulierungen vermögen jedoch die Sozialverpflichtungen unseres Staates, das heisst die grundsätzliche Orientierung allen staatlichen Handelns an elementaren menschlichen Bedürfnissen, normativ nicht verbindlich genug auszudrücken. Anzustreben ist ein verfassungsrechtliches Instrumentarium, das die staatliche Tätigkeit auf genau umschriebene sozialpolitische Ziele festlegt und die sozialpolitischen Massnahmen in das Gesamtgefüge staatlicher Bemühungen zur Wahrung öffentlicher Interessen, vor allem auch der wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten und Grenzen, einbettet⁹⁶⁾. Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge dürften am ehesten geeignet sein, die heutige Sozialordnung in einer neuen Verfassung offenzulegen und normativ zum Ausdruck zu bringen. Sofern sich sozialpolitische Grundsätze punktuell zu durchsetzbaren Rechtsansprüchen verdichtet haben – wie die Garantie des Existenzminimums –, steht nichts entgegen, einen solchen Anspruch als Grundrecht auszugestalten.

521.426 Reformbedürftigkeit der Volksrechte

Tragende Pfeiler unserer direkten Demokratie sind die politischen Rechte im allgemeinen und die Institutionen der Volksinitiative und des Referendums im besonderen. Diese beiden Volksrechte geben einer Minderheit die Möglichkeit, direkt an den Souverän zu appellieren und ihr Anliegen selbst gegen den Willen von Regierung und Parlament durchzusetzen. An den beiden Grundpfeilern will zweifellos niemand rütteln.

Obschon die Volksrechte, vor allem die Verfassungsinitiative, in den letzten Jahren äusserst rege genutzt wurden, sinkt auf der andern Seite die durchschnittliche Stimmbeteiligung immer tiefer, schwindet ganz allgemein das Interesse am staatlichen Geschehen. Viele wenden sich Fragen zu, die sie unmittelbarer ansprechen und betreffen als Gestaltungsaufgaben der nationalen Politik. Die Mitsprache im überschaubaren Bereich von Schule, Arbeit und Wohngemeinde vermag oft mehr Einsatz zu mobilisieren als Stellungnahmen zu gesamtpolitischen Fragen. Mitunter ist gar ein gewisses Unbehagen spürbar. Sinnfälliger Ausdruck dieser Entwicklung sind etwa die Flucht in Bewegungen regionalen oder nationalen Zuschnitts, das Suchen nach neuen Mitsprachemöglichkeiten⁹⁷⁾, gewaltsame Auseinandersetzungen.

Es wäre ungerecht, diese Erscheinung vorbehaltlos unserem Institutionengefüge anzulasten. Die heutigen Einflussmöglichkeiten des Bürgers auf die Bildung des Staatswillens dürfen auf keiner der drei staatlichen Ebenen unterschätzt werden. Sie sind im Lauf der Jahrzehnte noch ausgebaut und verfeinert worden, und zwar nicht nur mit Blick auf die eigentliche Entscheidungsphase, sondern auch im Vorbereitungsstadium und vor allem beim Rechtsschutz. Gleichwohl mehren sich die Stimmen, die ein verstärktes Mitspracherecht fordern. Dieser Wunsch ist unüberhörbar und verdient Beachtung. Dabei ist allerdings behutsam vorzugehen, zumal gewisse neue Formen der Mitwirkung, wie etwa die «Demokratie des Betroffenseins», staatsrechtlich und staatspolitisch Bedenken erwecken. Vor allem ist darauf zu achten, dass das Verhältnis von Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus nicht gestört wird, sondern im Gleichgewicht bleibt, auch wenn es neu ausgemessen wird.

Im Vordergrund steht die Frage, ob Verfassungsinitiative und Referendum heute noch greifen, das heisst, ob sie, vom Bürger aus betrachtet, noch an den richtigen «Objekten» ansetzen. Die geltende Verfassung garantiert die Mitsprache des Bürgers vor allem bei der abstrakten Rechtsetzung (Verfassung, Gesetz, Staatsvertrag), weniger bei Entscheidungen über konkrete Sachverhalte (wie Errichtung von Kernkraftwerken und Waffenplätzen, Bau von Nationalstrassen). Es fragt sich daher, ob nicht weitere Inhalte den Volksrechten zugänglich zu machen seien: etwa dem fakultativen Referendum (Verwaltungs- und Finanzreferendum) politische Planungen sowie Verwaltungsentscheide und Finanzbeschlüsse von grösser Tragweite, der Gesetzesinitiative Rechtssetzungsakte der Gesetzesstufe. Das Fehlen der Gesetzesinitiative im Bund hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Verfassungsinitiative zunehmend ergriffen wurde, um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen zu ändern oder in hängige Verfahren einzugreifen⁹⁸⁾. Damit wurde die Verfassung immer mehr zum Sammelbecken, ja zum Ablagerungsplatz für Lösungen auf allen Stufen der Rechts-

fortbildung und Rechtsverwirklichung⁹⁹⁾. Zur Diskussion steht ferner die sogenannte Einheitsinitiative¹⁰⁰⁾, wobei sich die «Einheit» entweder nur auf die Rechtsetzungsstufe (Verfassung und Gesetz) oder auch auf die Form (allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf) erstrecken kann. Prüfwert ist schliesslich der Vorschlag, bei der Verfassungsinitiative den Grundsatz der Einheit der Materie zu lockern und die Partialrevision für ganze Regelungsbereiche (Paketrevisionen) zuzulassen¹⁰¹⁾.

Die Fragen, die im Bereich der Volksrechte geprüft und beantwortet werden müssen, sind so zahlreich und komplex, dass sie das Verfahren der Partialrevision offensichtlich sprengen. Im umfassenden Rahmen einer Totalrevision kann eine Reform eher gelingen¹⁰²⁾.

521.427 Überholte Struktur der Behördenorganisation

Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit fallen auch bei unserem Regierungssystem, das heisst bei Struktur und Funktion der Bundesorgane, auseinander. Die Verfassungen von 1848 und 1874 haben die Bundesversammlung als eigentliches Zentrum der Meinungsbildung in der Politik den übrigen Bundesbehörden funktionell und organisatorisch übergeordnet. Sinnfälligsten Ausdruck findet diese Überordnung in der Zuweisung der «obersten Gewalt des Bundes» an die Bundesversammlung (Art. 71 BV). Der Bundesrat erscheint vorwiegend als Beauftragter und Vollzugsorgan des Parlaments, zwar durch feste Amtsdauer stabilisiert (Art. 96 Abs. 1 BV), aber namentlich durch Gesetz, Budget, Oberaufsicht und Wahl an den Willen der Bundesversammlung gebunden. Die gesetzgebende Gewalt, an der das Volk durch Wahl, durch Initiativ- und Referendumsrechte unmittelbar beteiligt ist, lenkt und begrenzt das Handeln der vollziehenden Gewalt. Diese ist einem Kollegium von sieben gleichgeordneten Mitgliedern anvertraut. Die Departemente erscheinen als vorbereitende und ausführende Hilfsorgane für die bundesrätlichen Kollektiventscheide. Eine bescheidene Delegation auf administrative Mittelinstanzen entlastet das Kollegium von gewissen Verwaltungsgeschäften (Art. 103 Abs. 2 BV). Die Verwaltung tritt als eigenständiges Gebilde in der Bundesverfassung kaum in Erscheinung.

Dieser organisatorische Aufbau ist der Wirklichkeit vor allem durch die beiden Weltkriege und die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre mehr und mehr entzückt worden. Hierzulande wie im benachbarten Ausland nahmen Aufgaben und Verantwortung der Regierung ständig zu, ohne dass sich diese Veränderung auf Verfassungsstufe niedergeschlagen hätte. Der Bundesrat ist heute an allen Funktionen des Staates – Regierung, Verwaltung, Rechtsetzung und Rechtsprechung – mehr oder weniger stark beteiligt. Zwar erklärt die Bundesverfassung den Bundesrat nicht allein zur obersten «vollziehenden», sondern auch zur obersten «leitenden» Behörde der Eidgenossenschaft und überträgt ihm die Leitung «der eidgenössischen Angelegenheiten gemäss den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen» (Art. 95 und 102 BV). Es blieb aber der Gesetzgebung der späten siebziger Jahre vorbehalten, diese Leitungs- oder Regierungsfunktion aus dem verfassungsrechtlichen Schattendasein hervorzuholen, ihr im Rahmen der bundesrätlichen Obliegenheiten den gebührenden Platz zuzuweisen und sie

in ihren wichtigsten Bestandteilen normativ zu umschreiben¹⁰³). Bei der Rechtsetzung, die nach strenger Vorstellung von der Gewaltenteilung und nach der Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung in die Verantwortung der Bundesversammlung fällt (Art. 85 Ziff. 1, 2 und 14, sowie Art. 102 BV), lassen die schlichten Antragsrechte und Vollziehungskompetenzen des Bundesrates (Art. 101 und 85 Ziff. 4 und 5 BV) nicht errathen, dass er heute als Vorbereiter der Gesetzgebung und als Ordnungsrechtsetzer bestimmenden Anteil an der Rechtserzeugung hat. Keinen angemessenen verfassungsrechtlichen Ausdruck finden ausser der Stellung und Funktion des Bundesrates auch dessen Arbeitsweise, vor allem die Delegationsgrundsätze, sowie die Rolle der Bundesverwaltung. Die Formulierungen, mit denen die Bundesverfassung Kollegial- und Departementalprinzip umschreibt und kombiniert (Art. 103 Abs. 1 und 2 BV), lassen das Departementalprinzip eher als Deformation eines «reinen» Kollegialprinzips erscheinen; sie erschweren so eine den Bundesrat wirksam entlastende weitergehende Delegation von Entscheidungsbefugnissen. Der grossen Bedeutung der Verwaltung im heutigen Staat vermag die Verfassung so lange nicht gerecht zu werden, als sie von ihr mehr beiläufig Notiz nimmt¹⁰⁴). Die Verfassung wird schliesslich auch die Mittlerrolle der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft sowie die Bedeutung der Fraktionen und parlamentarischen Kommissionen für die Bewältigung der Parlamentsgeschäfte nicht mit Stillschweigen übergehen können.

Eine neue Verfassung wird somit nicht darum herumkommen, Stellung, Gliederung und Funktion der obersten Organe, vor allem von Parlament und Bundesrat, neu und illusionslos zu umschreiben und deren Verhältnis zueinander realistisch zu ordnen.

522 Die Vorstellungen von der neuen Verfassung

522.1 Der Weg zu einer neuen Verfassung

Die von den Unzulänglichkeiten der geltenden Verfassung genährte Bereitschaft zu einer Totalrevision sieht sich der Bewährungsprobe ausgesetzt, sobald einmal das konkrete Vorgehen sowie ausformulierte Modelle der neuen Verfassung sichtbar werden. Einer der Hauptgründe liegt in der Schwierigkeit, in unserer pluralistischen Gesellschaft einen Konsens zu finden.

Bei einer Staatsgründung, bei der Überwindung politischer Krisenlagen oder bei der Schaffung neuer Staatsstrukturen können die Verfassungen regelmässig den Aufbruch in eine neue, bessere Zukunft verheissen; der Erfolgswang begünstigt eine breite Einigungsbereitschaft. Die Verfassungserneuerung in Zeiten friedlicher und ungebrochener Staats- und Rechtsentwicklung stösst demgegenüber von vornherein auf den Widerstand jener, die ihre Interessen unter der bisherigen verfassungsrechtlichen Ordnung in vorzüglicher Weise gewahrt glauben¹⁰⁵). Sie findet kein Gehör bei jenen, die die Reformbedürftigkeit nicht sehen, verstehen oder wahrhaben wollen oder die die Mühsal scheuen, eine neue Verfassung zu erarbeiten. Sie löst schliesslich Misstrauen aus bei jenen, die im Erneuerungswillen zerstörerische Impulse erblicken oder turbulente Auseinandersetzungen befürchten, wenn grundlegende Normen zur Diskussion gestellt,

neu gefasst oder ausgewechselt werden sollen. Das Unbehagen steigert sich angesichts des heutigen gesellschaftlichen Pluralismus, der den für eine Staatsverfassung erforderlichen Grundkonsens in einer bestehenden Verfassung trotz allen Anfechtungen unangetastet weiss, während er bei einer Totalrevision neu hergestellt werden muss. Auch wenn gar nicht erst versucht wird, eine neue Verfassung nach einem ganz bestimmten Staats- und Menschenbild, nach einer einheitlichen Theorie oder Ideologie zu entwerfen, läuft das einzelne Verfassungsmodell doch Gefahr, je nach politischem Standort des Urteilenden der Links- oder Rechtslastigkeit, etatistischer oder restaurativer Tendenzen bezichtigt zu werden.

Verfassungsgebung im Sinne einer «fortführenden» Totalrevision der bestehenden Ordnung, die nur Züge der Reform, nicht der Revolution, trägt, kann heute nicht mehr wie im letzten Jahrhundert ein Hinwerfen der neuen Ordnung aus hoher Eingebung und intuitiver Schau sein, sondern vielmehr ein sachbezogenes Suchen, Abwägen und Erarbeiten. Dabei wird man sich auch nicht darauf beschränken können, mit der glücklichen Sicherheit vergangener Zeiten nur eine einzige Lösung in Betracht zu ziehen; es wird mit Modellen zu arbeiten sein und versucht werden müssen, durch vergleichende Analyse verschiedener Lösungsmöglichkeiten zu realisierbaren politischen Entscheiden vorzudringen. Als eine solche Lösungsvariante verstehen wir die beiliegende Modell-Studie unseres Justiz- und Polizeidepartements; sie ist aus einer Überarbeitung des – ebenfalls Modellcharakter tragenden – Expertenentwurfs von 1977 im Lichte des Vernehmlassungsergebnisses und eigener Vorstellungen hervorgegangen. Von den weiteren bekannten Modellen sind vor allem zu erwähnen:

- die 1974 und 1975 erschienenen Arbeitspapiere der Expertenkommission mit drei Verfassungsmodellen von unterschiedlicher Regelungsdichte und mit einer Kern-Verfassung,
- der 1979 als Vernehmlassung eingereichte Verfassungsentwurf der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz,
- der Verfassungsentwurf der Staatsrechtslehrer Alfred Kölz (Zürich) und Jörg Paul Müller (Bern) vom Mai 1984.

In diesen Modellen spiegeln sich beachtliche Unterschiede des Verständnisses, der Rolle und der Funktion der Verfassung. Sie heben sich daher auch bezüglich Regelungsdichte, Aufbau, Stil und Gestalt deutlich voneinander ab. Keines ist so ausgereift und im Prozess der widerstreitenden politischen Meinungen so geläutert, dass es unmittelbar der verfassungsgebenden Gewalt zum Entscheid vorgelegt werden könnte. Doch regen sie zu weiterführender Gedankenarbeit an, helfen Ratlosigkeit oder gar Resignation, die sich bei Ablehnung eines Entwurfs nur allzu schnell einstellen, überwinden und vermitteln konkrete Leitbilder einer neuen Bundesverfassung, wie sie sein könnte.

522.2 Das Ausmass der Revision und der Neuerungen

Das wohl schwierigste, aber nicht unlösbare Problem bei der Totalrevision besteht darin, den mit solchen Modellen bereitgestellten Rohstoff derart zu einer neuen Verfassung zu verarbeiten, dass jener Grundkonsens erwartet werden

kann, der ihr zur Zustimmung durch Volk und Stände verhilft. Es geht dabei insbesondere um die Beurteilung, wieviel von der bisherigen Verfassung in eine neue übernommen werden muss, damit auch die Neuerungen das notwendige Vertrauen und die Zustimmung finden. Es stellt sich, anders ausgedrückt, die Frage, wie total die Totalrevision überhaupt sein darf.

Die Staatsrechtslehre unterscheidet verschiedene Typen der Verfassungs- und besonders der Totalrevision¹⁰⁶⁾. Danach liegt formell eine Totalrevision vor, wenn sämtliche Artikel der Verfassung in Beratung gezogen werden; unwesentlich ist, ob und wie weit der Inhalt erneuert wird. Materiell liegt eine Totalrevision vor, wenn Grundlegendes geändert wird. Die Verbindung des formellen (Revisionsumfang) mit dem materiellen Kriterium (Innovationsausmass) eröffnet die in Anhang 4 aufgezeigten Revisionsmöglichkeiten, auf die wir nächstehend kurz eingehend und im Kapitel 72 verschiedentlich Bezug nehmen werden.

Eine nähere Betrachtung der verschiedenen Totalrevisionsvarianten¹⁰⁷⁾ ist aufschlussreich nicht nur für das Problem der Dosierung von Bisherigem und Neuem, sondern auch für die Frage, welche Änderungen nur im Wege einer Totalrevision möglich sind und für welche Änderungen eine Totalrevision noch vertretbar erscheint.

Eine totale Formalrevision kann das Verfassungswerk inhaltlich unangetastet lassen, gibt ihm jedoch durch sprachliche und systematische Überarbeitung eine neue Gestalt. Obwohl die Neuformulierung auch gewisse inhaltliche Änderungen mit sich bringt oder zumindest mit sich bringen kann, wird eine solche Totalrevision das Bisherige in beachtlichem Mass bewahren. Diesem Revisionstyp sind vor allem die Totalrevisionen der Kantone Tessin und Genéve zuzurechnen (Ziff. 22); von den erwähnten Verfassungsmodellen kommt ihm jenes der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz am nächsten. Der Typ bietet sich an, wenn die politischen Kräfte für eine materielle Neuordnung nicht ausreichen oder wenn die bisherige Ordnung materiell weitergeführt werden soll, aber in einem zeitgemässen Kleid. Vermögen aber so bescheidene Revisionsanliegen wie die sprachliche und systematische Aufarbeitung der bisherigen Verfassung den Aufwand einer Totalrevision der Bundesverfassung zu rechtfertigen? Sind sie der Würde eines solchen Grossunternehmens angemessen? Zweifel sind nicht nur in rechtswissenschaftlichen Kreisen zu hören, in denen blosser «Verfassungskosmetik» die Rechtfertigung für eine Totalrevision abgesprochen wird. Auch der Bundesrat verneinte die Frage in seinem Bericht vom 27. November 1959 über die Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung (BB1 1959 II 1323), und die Bundesversammlung schloss sich seiner Betrachtungsweise an. Der Bundesrat sieht auch heute keinen Grund für eine andere Beurteilung, wenngleich er einräumt, dass sich der verwilderte Verfassungstext nur im Wege einer Totalrevision sprachlich und systematisch überarbeiten liesse. Das bedeutet freilich nicht, dass er von einer Totalrevision eine grundlegende Umbildung der schweizerischen Staats- und Wirtschaftsstruktur erwartet. Es geht ihm nicht um einen Bildersturm und nicht um eine «neuerungssüchtige» Verfassung, wohl aber um eine, die bei aller Achtung vor der Vergangenheit die Anpassung an die gewandelte Wirklichkeit und die Öffnung in die Zukunft nicht länger vermissen lässt.

Mit dieser Forderung wäre wohl etwa jenem Typ der Totalrevision das Wort geredet, der eine reine Formalrevision mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen verbindet. Hier sind der verfassungsschöpferischen Neugestaltung Grenzen gesetzt, und inhaltliche Neuerungen sind so wohldosiert, dass der Bürger viele vertraute Elemente und anerkannte Werte wiederzuerkennen vermag. Diesem Revisionstyp entsprach die Totalrevision von 1874 insoweit, als sie sich auf wenige inhaltliche Bereiche beschränkte, ohne dass damit eine totale Formalrevision verknüpft worden wäre. Mehr oder weniger rein wurde er ferner mit den Totalrevisionen in den Kantonen Nidwalden, Obwalden, Aargau, Uri und Basel-Landschaft verwirklicht (Ziff. 22). Und von den erwähnten Verfassungsmodellen sind ihm, bei aller Unterschiedlichkeit, die Modell-Studie des Justiz- und Polizeidepartements, die in den Arbeitspapieren der Expertenkommission enthaltenen Verfassungsmodelle sowie der Verfassungsentwurf Kölz/Müller zuzurechnen; beim Expertenentwurf 1977 hingegen sind die formellen und inhaltlichen Neuerungen im Urteil vieler Vernehmlasser so zahlreich und die vertrauten Elemente so spärlich, dass – freilich zu Unrecht – bereits von einer Totalrevision mit grundlegenden inhaltlichen Neuerungen ausgegangen wurde¹⁰⁸). Totalrevisionen mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen sind angezeigt, wenn die zentralen Elemente der schweizerischen Staatsidee – Demokratie, Freiheitlichkeit, Bundesstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit – erhalten bleiben, institutionell jedoch weiterentwickelt und veränderten Verhältnissen und Bedürfnissen angepasst werden sollen. Gleiches gilt, wenn die politischen Kräfte für grundlegende inhaltliche Neuerungen nicht ausreichen.

523 Die Rahmenbedingungen für eine neue Bundesverfassung

Die Arbeiten für eine neue Bundesverfassung sind in den späten sechziger Jahren begonnen und mit einer umfassenden Bestandesaufnahme samt konkreten Revisionsvorschlägen in einer ersten Phase abgeschlossen worden. Es war dies eine Epoche, die durch beispielloses Wirtschaftswachstum, schöpferischen Gestaltungs- und Erneuerungswillen und Glauben an die Durchführbarkeit auch grosser Reformvorhaben geprägt war. Die Fortsetzung der Arbeiten, welche die in Kapitel 522.1 erwähnten Verfassungsmodelle hervorbrachten und in deren Verlauf ein breites öffentliches sowie ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren stattfanden, fiel dagegen in eine Zeit, die durch eine eigentliche Tendenzwende gekennzeichnet ist. Vor allem die Wirtschaftsrezession Mitte der siebziger Jahre und der Verlust an Umweltqualität haben Wachstums-, Leistungs- und Belastungsgrenzen sichtbar werden lassen, die viele dazu bewogen, auf eine vorausschauende Reform zu verzichten und es bei einer situationsbedingten Korrektur bewenden zu lassen. Kann man sich aber davon eine Lösung unserer Gegenwarts- und Zukunftsprobleme versprechen? Die Gefahr einer solchen Wende liegt im blossen Weitermachen auf ausgefahrenen Geleisen, im Handeln nach den Bedürfnissen des Augenblicks, worüber wohl niemand froh werden kann. Im Gegenteil. Wir dürfen uns der Einsicht nicht länger verschliessen, dass in zahlreichen Gebieten die bedrängenden Fragen nicht mehr durch punktuelle Sofortmassnahmen bewältigt werden können. Und wir müssen die Herausforderung annehmen, die eine Totalrevision der Verfassung an uns stellt.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass eine neue Verfassung, geschrieben aus dem Geiste unserer Zeit, eine bessere Grundlage für die Rechtsentwicklung in unserem Land bieten könnte als die geltende Bundesverfassung. Das häufig vorgebrachte Argument, eine Totalrevision sei im gegenwärtigen Zeitpunkt wenig sinnvoll und aussichtsreich, weil es an einer tragenden Idee und an einer mitreissenden Bewegung fehle, darf uns nicht beirren. Die Bereitschaft der politischen Gruppen zum Engagement kann nicht einfach passiv erwartet, sondern muss in aufklärender Diskussion erarbeitet werden. Wenn sich der Bürger erst einmal mit der heutigen Verfassungslage auseinandersetzt und deren Fragwürdigkeiten als solche erkennt, wird er Vorstellungen von neuen Lösungen entwickeln. Und welche andern politischen Fragen als jene einer Totalrevision, die sich von der Tagespolitik deutlich abhebt, wären geeigneter, eine solche politische Aktivierung zu erzeugen? Oder sollte, was schon in einer Reihe von Kantonen für notwendig erachtet und mit Erfolg durchgeführt worden ist, in der Eidgenossenschaft unnötig oder unmöglich sein?

53 Totalrevision der Bundesverfassung: Ja!

Eine These der klassischen demokratischen Lehre, die noch heute in der Verfassung von Genf, der Heimatstadt Rousseaus, nachwirkt¹⁰⁹⁾, will, dass jeder Volksstaat in regelmässigen zeitlichen Abständen die Grundlagen seiner eigenen Ordnung überprüfe. Vom ehrwürdigen Jahr 1874 – dem Geburtsjahr der Bundesverfassung – trennen uns heute 111 Jahre, in denen sich unsere Gesellschaft stärker gewandelt hat als früher in einem halben Jahrtausend. Rund ein Drittel aller Kantone und verschiedene ausländische Staaten haben es für richtig befunden und fertig gebracht, dem gewaltigen Wandel durch eine Totalrevision ihrer Verfassungen Rechnung zu tragen. Weitere Kantone sind auf dem Weg zu einer Gesamterneuerung ihres Grundgesetzes. Aber die Bundesverfassung hat nicht Schritt gehalten, weder formal noch inhaltlich. Wohl zeugen die über 100 Partialrevisionen von grosser Reformbereitschaft. Doch handelte es sich durchwegs um bloss punktuelle Anpassungen, sozusagen um die Festschreibung des jeweiligen Rechtszustandes. Was dabei zu wenig bedacht wurde, war die Öffnung in die Zukunft.

Angesichts der zahlreichen formalen und inhaltlichen Mängel vermögen Partialrevisionen allein den Weg nicht mehr freizulegen, um die Geschlossenheit der Verfassung zurückzugewinnen und diese auch dem Bürger wieder näher zu bringen. Es ist an der Zeit, der heutigen und künftigen Generationen die geschichtlich gewachsene Idee auch unseres Bundesstaates neu zu vermitteln. Gewiss wird niemand die grossen Errungenschaften der Vergangenheit – die Gewährleistung der Grundrechte, den auf starken Kantonen ruhenden starken Bund, die Referendumsdemokratie und die humane und soziale Verpflichtung unseres Staates – preisgeben wollen. Aber das Bewährte kann nur dann lebendiger Besitz unserer und künftiger Generationen werden, wenn die Grundlagen neu erlebt werden, wenn sie in die Sprache unserer Zeit umgesetzt sind, wenn die Mängel der verfassungsrechtlichen Ordnung behoben und die Lücken geschlossen sind.

Das Fundament unseres Staates *sollte* nicht nur, es *kann* auch neu ausgemessen und neu gebaut werden. Dieser gemeinsame Neubau eignet sich in ganz besonderer Weise, den schweizerischen Staatsgedanken neu zu beleben und zu festigen. Der Bundesrat beantwortet daher die Frage «Totalrevision – ja oder nein?» aus Überzeugung mit Ja!

6 Behandlung des vorliegenden Berichts im Parlament

61 Zuständigkeit zur Einleitung einer Totalrevision

Die Einleitung einer Totalrevision der Bundesverfassung kann entweder von der Bundesversammlung oder vom Volk beschlossen werden (Art. 120 Abs. 1 BV).

611

Durch materiell gleichlautende Motionen (Obrecht und Dürrenmatt) ist der Bundesrat 1966 beauftragt worden, die Vorarbeiten für eine Totalrevision an die Hand zu nehmen und das Parlament in einem Spezialbericht darüber zu orientieren, «ob die Revision wünschenswert sei und wenn ja, wie sie durchgeführt werden solle». Die Motionäre betonten, dass mit der Überweisung ihrer Vorstösse nicht die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen werde¹¹⁰. Der Bundesrat hat die Motionen denn auch in diesem Sinn entgegengenommen und nicht etwa als bindenden Auftrag zur Vorlage eines Verfassungsentwurfs¹¹¹. Mit dem vorliegenden Bericht betrachtet er die Motionen als erfüllt, weshalb er einleitend deren Abschreibung beantragt hat.

612

Unter Ziffer 5 haben wir dargelegt, warum wir eine Totalrevision der Bundesverfassung bejahen und die Arbeiten demzufolge fortsetzen möchten. Das Unternehmen ist aber staatspolitisch von so grosser Bedeutung, dass es nur mit Zustimmung jenes Organs weitergeführt werden sollte, das schon 1966 den Anstoss gab und die Einleitung einer Totalrevision ohnehin verbindlich beschliessen kann. Unser Antrag an die Bundesversammlung beschränkt sich daher nicht darauf, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen. Wir erwarten vielmehr, dass sie ausdrücklich beschliesse, die Verfassung sei total zu revidieren, mit dem Auftrag an uns, ihr Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Verfassung vorzulegen.

Über die Tragweite eines solchen Beschlusses möchten wir keine Zweifel offen lassen: die Bundesversammlung entscheidet sich dem Grundsatz nach und im Sinne von Artikel 120 Absatz 1 der Verfassung für eine Totalrevision. Hinsichtlich des konkreten Verfassungsentwurfs, den ihr der Bundesrat in der Folge zu-leiten wird, bleibt sie selbstverständlich frei. Sie wird diesen – verändert oder unverändert – annehmen oder ablehnen können. Mit andern Worten: ihr Grundsatzbeschluss präjudiziert den Entscheid über die konkrete künftige Ver-

fassungsvorlage in keiner Weise. Spricht sie sich aber gegen eine Totalrevision aus, so ist das Geschäft «Totalrevision» erledigt und wird von der Geschäftsliste gestrichen.

Ob die Bundesversammlung auch den neuen Auftrag in die Form der Motion kleidet oder ob sie dafür den einfachen Bundesbeschluss wählt, ist rechtlich belanglos.

613

Was geschieht, wenn die Räte keine übereinstimmenden Beschlüsse fassen, d. h. wenn der eine Rat die Totalrevision bejaht und der andere sie verneint? Nach Artikel 120 Absatz 1 der Verfassung muss in einem solchen Fall das Volk zum Entscheid aufgerufen werden. Entscheidet das Volk negativ, so ist das Revisionsvorhaben gescheitert. Bejaht es (ohne die Stände) aber die Frage, «so sind beide Räte (desgleichen der Bundesrat nach Art. 96 Abs. 2 BV) neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen» (Art. 120 Abs. 2 BV).

Auf die schweren Folgen eines positiven Volksentscheids – Neuwahl beider Räte und des Bundesrats – hat der Bundesrat schon in seinem Bericht zur Standesinitiative Basel-Stadt von 1946 hingewiesen (BBl 1959 II 1297). In den Räten blieb diese Rechtsauffassung unbestritten¹¹²⁾. Sie muss auch heute gelten, wo nicht ein Kanton (wie 1946), sondern der Bundesrat die Bundesversammlung einlädt, die Totalrevision zu beschliessen. In beiden Fällen geht es um ein und denselben Grundsatzentscheid.

62 Verfahrensfragen

621

Bei abweichenden Beschlüssen der beiden Räte im Sinne von Ziffer 613 hiervor stellt sich die Frage, ob nicht zunächst ein Differenzenbereinigungsverfahren durchzuführen sei. Der Bundesrat hat die Frage im Bericht zur Standesinitiative Basel-Stadt bejaht (BBl 1959 II 1297). Sie ist auch heute zu bejahen. Sinngemäss anwendbar wäre Artikel 21 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes, der ein abgekürztes Verfahren vorsieht: Das Volk ist erst anzurufen, wenn der Rat, der sich gegen eine Totalrevision ausgesprochen hat, seinen Beschluss im zweiten Gang bestätigt.

622

Was geschieht, wenn das Volk – bei abweichenden Beschlüssen der Räte – die Totalrevision bejaht, die neugewählten Räte sich dann aber später über den konkreten Verfassungsentwurf nicht einigen können? In einem solchen Fall gilt die Totalrevision als gescheitert; sie wird von der Geschäftsliste gestrichen. Ein solcher Ausgang vermag zwar politisch nicht zu befriedigen, doch ist er nach geltendem Recht unausweichlich (Art. 19 und 20 Abs. 3 GVG)¹¹³⁾. Gleich verhält es sich übrigens, wenn eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen

Anregung die Partialrevision der Bundesverfassung verlangt (Art. 121 Abs. 5 BV) und die Räte nach erfolgreichem Vorentscheid des Volkes sich über eine konkrete Verfassungsvorlage nicht einigen können (der Fall hat sich noch nie ereignet!).

7 Verfahrensfragen für das weitere Vorgehen

71 Parlament oder Verfassungsrat als Revisionsorgan

711 Ausgangslage

Nach geltendem Verfassungsrecht (Art. 85 Ziff. 14, Art. 118–123) ist es Sache der Bundesversammlung, eine neue Verfassung auszuarbeiten und zu beraten. Wollte man ein anderes Organ, etwa einen Verfassungsrat, damit betrauen, so müsste vorgängig die Bundesverfassung geändert werden.

712 Bisherige Stellungnahmen zur Einführung eines Verfassungsrates

712.1 Der Verfassungsrat im Bund

Im Bund konnte sich die Institution des Verfassungsrates bis heute nicht durchsetzen¹¹⁴⁾. Zwar hatte man schon im Schoss der von der Tagsatzung 1847 eingesetzten Revisionskommission erwogen, die Totalrevision wenigstens dann einem Verfassungsrat zu übertragen, wenn der eine Rat sie beschliesst, der andere sie aber ablehnt, oder wenn eine Volksinitiative die Totalrevision verlangt. Doch lehnte die Kommission den Antrag ab. Erfolglos blieb auch ein Antrag aus der Tagsatzung selber, der auf Einführung eines fakultativen Verfassungsrates abzielte.

712.11

In der Bundesversammlung kam es erstmals 1935 zu einer Diskussion über den Verfassungsrat, nachdem in beiden Räten zwei gleichlautende Postulate eingereicht worden waren, die für den Fall einer Totalrevision der Bundesverfassung die Schaffung eines Verfassungsrates anregten (Postulate de Muralt und Martin vom 20. Juni 1934). Der Bundesrat wandte sich im Nationalrat gegen das Postulat mit der Begründung, das Parlament sei in der Lage, eine Totalrevisionsvorlage selbst zu bewältigen. Wenn vorher eine Expertenkommission einen Entwurf erarbeite, könne das Parlament wesentlich entlastet werden¹¹⁵⁾. Angesichts der bevorstehenden Volksabstimmung über die Einleitung einer Totalrevision der Bundesverfassung wurden die Postulate zurückgezogen. Im September 1935 lehnten die Stimmbürger die Totalrevision ab.

712.12

Ein Postulat des Nationalrates (Oeri) vom 23. September 1942 griff das Problem erneut auf: Die nach dem Vollmachtenregime anstehende Totalrevision der Bundesverfassung sei einem Verfassungsrat zu übertragen. Ein kleines Gremium aus Vertretern mit besonderer Sachkenntnis könne zügiger arbeiten und die Bundesversammlung wesentlich entlasten.

In seinem ausführlichen Bericht vom 6. August 1943 (BBl 1943 597) vertrat der Bundesrat wiederum die Ansicht, dass auch eine Expertenkommission die Anliegen des Postulanten erfüllen könnte. Ein einkammeriger Verfassungsrat mit einer kleinen Mitgliederzahl könne zwar rationeller arbeiten und der Überlastung des Parlaments wirksam begegnen, doch lasse die Struktur unseres Bundesstaates mit seinem fest verwurzelten Zweikammersystem dies nicht zu. Auch gehe es nicht an, das verfassungsgebende Organ nur unter dem Gesichtspunkt der besonderen Sachkenntnis der einzelnen Mitglieder zu bestellen, da auch der Verfassungsrat politische Arbeit leiste. Der Bundesrat hielt die Nachteile eines Verfassungsrates für grösser als die Vorteile und beantragte, auf das Postulat nicht einzutreten. Der Nationalrat folgte diesem Antrag mit 129:9 Stimmen.

712.13

Die Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt vom 6. Mai 1946, die eine Totalrevision der Bundesverfassung anstrebte, verlangte unter anderem, mit der Durchführung einen besonderen Verfassungsrat zu betrauen. In seinem Bericht vom 27. November 1959 lehnte der Bundesrat diesen Vorschlag ab, wobei er gleiche Gründe wie bei der Beantwortung des Postulates Oeri anführte (BBl 1959 II 1293). Auf seinen Antrag beschlossen beide Räte, der Standesinitiative keine Folge zu geben, womit auch das Problem des Verfassungsrates erledigt war.

712.14

Die Arbeitsgruppe Wahlen liess die Frage offen, ob eine neue Verfassung auch einen Verfassungsrat vorsehen sollte und ob die eingeleitete Totalrevision von einem Verfassungsrat durchzuführen sei (Wahlen, S. 677 ff. und 692).

712.15

Der Expertenentwurf 1977 sieht in Artikel 115 einen fakultativen Verfassungsrat vor. Beschliesst die Bundesversammlung eine Totalrevision, so hat sie gleichzeitig zu entscheiden, ob sie selber oder ein Verfassungsrat den Entwurf ausarbeitet. Verlangen 100 000 Stimmberechtigte eine Totalrevision, so muss das Volk darüber abstimmen, wer die neue Verfassung ausarbeiten soll. Der Verfassungsrat besteht nach dem Expertenentwurf aus einer Kammer mit 246 Abgeordneten, von denen 200 wie die Mitglieder des Nationalrates und 46 wie die Mitglieder des Ständerates zu wählen sind (Art. 117). Zur Frage, ob die laufenden Re-

visionsbemühungen von einem Verfassungsrat fortgesetzt werden sollten, äusserte sich die Expertenkommission nicht.

712.16

In den Vernehmlassungen wird die Institution des Verfassungsrates allgemein begrüsst. Die Bestimmungen des Expertenentwurfs 1977 zum Verfassungsrat (Art. 115 und 117) werden grundsätzlich befürwortet; einzelne Vernehmlasser schlagen das Zweikammersystem auch für den Verfassungsrat vor, andere verlangen eine Senkung oder eine Erhöhung der Mitgliederzahl.

Geteilt sind die Meinungen zur Frage, ob die laufende Totalrevision von einem Verfassungsrat durchzuführen sei. Befürworter und Gegner halten sich ungefähr die Waage.

712.17

Die Modell-Studie JPD übernimmt den Vorschlag der Expertenkommission für einen fakultativen Verfassungsrat (Art. 84 Abs. 2 und 130).

Der Bundesrat verzichtet auf einen Antrag für das laufende Revisionsverfahren. Es muss der Bundesversammlung überlassen bleiben, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeiten soll (Ziff. 715 hienach).

712.2 Der Verfassungsrat in den Kantonen

Die meisten Kantonsverfassungen kennen die Institution des Verfassungsrates; nur gerade in den Kantonen Zürich, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden und Jura ist sie nicht vorgesehen. Nach den Verfassungen der Kantone Luzern, Uri, Obwalden, Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau, und Genf ist für die Totalrevision zwingend ein Verfassungsrat einzusetzen. In der Regel entscheidet das Volk, ob das Parlament oder ein Verfassungsrat eine neue Verfassung ausarbeiten soll; dem Stimmbürger wird mit der Grundsatzfrage «Totalrevision – ja oder nein?» eine entsprechende Zusatzfrage vorgelegt. Teils hängt das Verfahren auch davon ab, ob das Parlament oder eine Volksinitiative den Anstoss zur Totalrevision gibt.

Übersicht über die Revisionsorgane in den Kantonen für eine Totalrevision der Verfassung:

Kanton	Revisionsorgan		Verfassungsgrundlage	Wahlverfahren für Verfassungsrat
	Revisionsanstoß durch Parlament	Revisionsanstoß durch Volksinitiative		
ZH	Parlament	Neugewähltes Parlament	Art. 65 Abs. 1 und 2	
BE	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 95 Abs. 1	wie für Parlament
LU		Verfassungsrat	§ 34 Abs. 1	wie für Parlament
UR	Verfassungsrat	Verfassungsrat	Art. 121	wie für Parlament; keine Unvereinbarkeiten
SZ	Parlament	Verfassungsrat	§§ 104 und 105	wie für Parlament
OW	Verfassungsrat	Verfassungsrat	Art. 112 Abs. 2	wie für Parlament (nur Ausarbeitung des Textes; Beratung durch Landsgemeinde); Beamte sind wählbar
NW	Parlament oder Verfassungsrat (Landsgemeinde entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Landsgemeinde entscheidet)	Art. 93 Abs. 2 und 3	wie für Parlament
GL	bisheriges oder neugewähltes Parlament (Landsgemeinde entscheidet)	bisheriges oder neugewähltes Parlament (Landsgemeinde entscheidet)	Art. 88 Abs. 3	
ZG	Parlament	bisheriges oder neugewähltes Parlament (Volk entscheidet)	§§ 79 und 81	
FR	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 78 und 80	wie für Parlament; keine Unvereinbarkeiten

Kanton	Revisionsorgan		Verfassungsgrundlage	Wahlverfahren für Verfassungsrat
	Revisionsanstoß durch Parlament	Revisionsanstoß durch Volksinitiative		
SO	Parlament oder Verfassungsrat (Parlament entscheidet)	Verfassungsrat	Art. 76 und 77	wie für Parlament; keine Unvereinbarkeiten
BS	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	§§ 53 und 54	wie für Parlament
BL	Verfassungsrat	Verfassungsrat	§ 144 Abs. 2	wie für Parlament; keine Unvereinbarkeiten
SH	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 108 Abs. 3	wie für Parlament
AR	Parlament oder Verfassungsrat (Landsgemeinde entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Landsgemeinde entscheidet)	Art. 83 Abs. 2	
AI	Parlament	Parlament	Art. 48 Abs. 4	
SG	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 119 Abs. 2	wie für Parlament; Regierungsräte wählbar
GR	Parlament	Parlament	Art. 54 i. V. m. Art. 2	
AG	Verfassungsrat	Verfassungsrat	§§ 123 und 124	wie für Parlament
TG	Parlament	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	§§ 59 Abs. 2 und 3	
TI	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 54 Abs. 2	wie für Parlament

Kanton	Revisionsorgan		Verfassungsgrundlage	Wahlverfahren für Verfassungsrat
	Revisionsanstoß durch Parlament	Revisionsanstoß durch Volksinitiative		
VD	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 100 Abs. 1	wie für Parlament
VS	Parlament	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 102 Abs. 2 Art. 104	wie für Parlament; keine Unvereinbarkeiten
NE	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Parlament oder Verfassungsrat (Volk entscheidet)	Art. 83	wie für Parlament
GE	Verfassungsrat	Verfassungsrat	Art. 180 Abs. 2	
JU	nicht festgelegt	nicht festgelegt	Art. 137	im Fall einer Totalrevision regelt ein Verfassungszusatz das Verfah- ren

713 Mögliche Ausgestaltung eines Verfassungsrats

713.1

Ein Verfassungsrat kann sehr verschieden ausgestaltet werden. Wir verstehen darunter ein Organ, dem aufgrund der Verfassung die Aufgabe obliegt, bei einer Totalrevision die neue Verfassung zu beraten und sie Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Selbst bei dieser Umgrenzung der Aufgabe bleibt zu bestimmen,

- ob der Verfassungsrat obligatorisch oder fakultativ einzuschalten ist,
- ob er aus einer oder aus zwei Kammern bestehen soll,
- ob für seine Wahl auf Unvereinbarkeiten verzichtet werden kann,
- nach welchem Verfahren er zu wählen ist,
- wie viele Mitglieder er zählen soll.

713.2

In den bisherigen Diskussionen auf Bundesebene stand die Frage der Ausgestaltung – vor allem die Aufteilung in Kammern – immer im Vordergrund: Ein einkammeriger Verfassungsrat sei mit unserem föderalistischen Staatsaufbau unvereinbar und schränke das Mitspracherecht der Kantone unzulässig ein. Andererseits bringe ein zweikammeriger Rat, verglichen mit dem Parlament, kaum Vorteile und garantiere auch keine rationellere Arbeitsweise¹¹⁶⁾ (BBJ 1943 610). Dagegen lässt sich anführen, dass auch ein zweikammeriger Verfassungsrat noch immer zügiger arbeiten kann als das Parlament, weil er sich nur mit der Totalrevision befassen muss. In einem einkammerigen Verfassungsrat lässt sich das Verfahren sogar zusätzlich straffen und vereinfachen. Ein Verfassungsrat wird also immer rationeller arbeiten als ein Parlament.

Es bleiben die föderalistischen Bedenken gegen einen einkammerigen Verfassungsrat. Diesem wird unterstellt, dass er wie der Nationalrat gewählt werde. Es ist aber möglich, einen einkammerigen Verfassungsrat so zusammenzusetzen, dass der Einfluss der Kantone gewahrt bleibt. Zu denken ist etwa an folgende Modelle:

- die Hälfte des Verfassungsrates wird vom Volk wie der Nationalrat gewählt, die andere Hälfte von den Kantonen,
- der Verfassungsentwurf der Basler Studenten von 1959 schlägt einen Verfassungsrat vor, der aus 50 Mitgliedern der Bundesversammlung, je 2 Vertretern der Kantone sowie dem Bundespräsidenten besteht¹¹⁷⁾,
- in Artikel 117 Verfassungsentwurf 1977 und in Artikel 131 Modell-Studie JPD besteht der Verfassungsrat aus 246 Mitgliedern, von denen 200 wie die Mitglieder des Nationalrates und 46 wie die Mitglieder des Ständerates gewählt werden.

Neuere Untersuchungen zur Rolle des Ständerates in der Gesetzgebung haben übrigens gezeigt, dass der Einfluss der Kantone nicht nur durch eine zweite Kammer gesichert werden kann. Die Ständesvertreter stimmen ja ohne Instruktionen der Kantone, und ihre Interessenbindungen sind denen des Nationalrates sehr ähnlich¹¹⁸⁾. Ein sorgfältig ausgearbeiteter Wahlmodus im Sinne der be-

schriebenen Varianten kann den kantonalen Anliegen auch in einem einkammerigen Verfassungsrat genügend Rechnung tragen.

713.3

Da der Verfassungsrat allen fähigen Bürgern offenstehen soll, empfiehlt es sich, keine Unvereinbarkeiten vorzusehen. Damit könnten auch Bundesrichter oder Bundesbeamte gewählt werden, ebenfalls Mitglieder der Bundesversammlung.

714 Parlament oder Verfassungsrat?

714.1 Vor- und Nachteile eines Verfassungsrates

Auch wenn sich die Verhältnisse in den Kantonen nicht unbesehen und nicht vorbehaltlos auf den Bund übertragen lassen, kann nicht bestritten werden, dass sich die Institution des kantonalen Verfassungsrates in den bisherigen Anwendungsfällen bewährt hat. Die neuen Verfassungen der Kantone Obwalden, Aargau, Uri und Basel-Landschaft sind von einem Verfassungsrat ausgearbeitet worden, desgleichen die Verfassung des Kantons Jura. Im Kanton Solothurn arbeitet ebenfalls ein Verfassungsrat an einer neuen Verfassung. Mit Blick auf eine Wiedervereinigung der beiden Basel hat in den sechziger Jahren ein Verfassungsrat die Verfassung des «Kantons Basel» entworfen. In keinem dieser Fälle ist die Institution als Misstrauen gegenüber dem Parlament, dem ordentlichen Verfassungs- und Gesetzgeber, empfunden worden. Vielmehr brachte der Verfassungsrat dem Parlament jeweils eine nützliche und willkommene Entlastung, beschleunigte die Revisionsarbeiten und förderte das Interesse breiter Kreise an der Mitgestaltung der neuen Verfassung. Dieses Interesse fand im Vernehmlassungsverfahren über die Totalrevision der Bundesverfassung besonders sichtbaren Ausdruck. Überdies hätte der Verfassungsrat bei seinen Arbeiten die notwendig grössere Distanz zum verfassungspolitischen Alltag.

Auf der anderen Seite verkennt der Bundesrat auch die Nachteile nicht, die mit der Einsetzung eines Verfassungsrates verbunden sein können. Abgesehen davon, dass sich bei der Schaffung neuer staatlicher Organe selbst dann Zurückhaltung aufdrängt, wenn deren Funktion zeitlich und inhaltlich begrenzt ist, wird dem Parlament eine der politisch wichtigsten Aufgaben entzogen: die Erarbeitung eines neuen Grundgesetzes. Allerdings ist zu bedenken, dass Totalrevisionen eher selten stattfinden. Auch sind die Argumente dafür und dagegen je nach der konkreten Ausgestaltung der Institution anders zu gewichten.

714.2 Ein Verfassungsrat in der totalrevidierten Verfassung

Der Bundesrat hat Verständnis für die Auffassung, dass die Schöpfer einer neuen Bundesverfassung wenigstens die Möglichkeit, im gegebenen Zeitpunkt einen Verfassungsrat einzusetzen, institutionell verankern sollten. In Übereinstimmung mit dem Expertenentwurf beschränkt sich die Modell-Studie JPD auf ein blosses Fakultativum und überlässt die Antwort auf die Frage «Verfassungsrat – ja oder nein?» für jeden Einzelfall dem Volk (Art. 84 Abs. 2) bzw. der

Bundesversammlung (Art. 130). Der Verfassungsrat würde gleich gewählt und hätte gleich viele Mitglieder wie die Bundesversammlung.

714.3 Ein Verfassungsrat für die Behandlung der laufenden Totalrevision?

Ist die Bundesversammlung in der Lage und willens, auch eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen, nachdem sie seit Jahren unter Zeitnot leidet und die laufenden Geschäfte nur unter grössten Anstrengungen zu bewältigen vermag? Schon mehrmals sahen sich die Räte gezwungen, wegen der grossen Arbeitslast zusätzliche Sessionen einzuschalten. Durch «Richtlinien-Motionen» wird der Bundesrat angewiesen, das Rechtsetzungsprogramm zu redimensionieren. Klagen über Leistungsschwäche und Überforderung des Milizsystems führten in den Jahren 1972 und 1973 zu parlamentarischen Vorstössen, die eine umfassende Reform des Parlaments forderten, wobei auch ein Übergang zum Berufsparlament zu prüfen war. Ein Postulat des Nationalrates (Binder) vom 29. November 1973 schlug vor, eine Studiengruppe einzusetzen, um die Vor- und Nachteile von Miliz- und Berufsparlament zu untersuchen und entsprechende Reformvorschläge zu unterbreiten. Im Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments» vom 29. Juni 1978 (BB1 1978 II 996 ff.) wird die Einführung eines Berufsparlaments abgelehnt, da das politische System der Schweiz wesentlich auf dem Milizsystem beruhe. Die seitherigen Reformbemühungen wollen das Milizparlament ebenfalls erhalten, aber seine Funktionsfähigkeit wesentlich verbessern und stärken.

Es ist also davon auszugehen, dass ein Milizparlament die Totalrevisionsvorlage behandeln muss, falls die Bundesversammlung dieses Geschäft sich selbst vorbehalten will. Das bringt ihr eine zeitlich zwar befristete, aber doch sehr erhebliche Belastung, die sich zwangsläufig in zusätzlichen Sessionen und in vermehrter Kommissionsarbeit niederschlagen wird. Ihre «Schluckfähigkeit» wird ernsthaft in Frage gestellt. Die Übertragung der Totalrevision auf einen Verfassungsrat vermöchte ihr zwar keine Atempause zu verschaffen, brächte ihr aber doch die willkommene Gelegenheit, sich ausschliesslich und intensiv den laufenden Geschäften zu widmen. Abgesehen von diesem gewichtigen Argument dürfen weitere nicht übersehen werden: ein Verzicht auf besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen trüge wesentlich dazu bei, den Kreis der Kandidaten möglichst weit zu ziehen und dadurch die unentbehrliche Sachkenntnis optimal zu nutzen; die Zusammensetzung des Verfassungsrates bliebe bis zum Schluss unverändert, weil keine Legislaturperiode beachtet werden müsste; eine besonders rationelle Arbeitsweise wäre vor allem in einem einkammerigen Verfassungsrat gewährleistet.

Dass die Bundesversammlung die Frage im Rahmen des vorliegenden Berichts ausgiebig diskutiert, ist sehr erwünscht. Sie auch schon zu beantworten, erscheint indessen als verfrüht. In der Tat empfiehlt es sich, mit dem Entscheid zuzuwarten, bis ihr der Bundesrat Botschaft und Entwurf zur neuen Verfassung vorlegt. Es wird ihr dann leichter fallen, die Argumente dafür und dagegen zuverlässig gegeneinander abzuwägen und den richtigen Entscheid zu treffen. Dieser Entscheid wird im freien und ausschliesslichen politischen Ermessen der

Bundesversammlung liegen. Der Bundesrat glaubt daher, sich seinerseits eines Antrags enthalten zu sollen.

72 Verfahren für die Abstimmung von Volk und Ständen

721 Ausgangslage

Ist eine totalrevidierte Bundesverfassung Volk und Ständen als Ganzes zur Abstimmung zu unterbreiten (Global-Abstimmung), oder ist auch eine Abstimmung in Teilen zulässig (geteilte Abstimmung)?

Die Bundesverfassung äussert sich nicht ausdrücklich zu dieser Frage. Zwar sagt Artikel 119, die Totalrevision finde auf dem Weg der Bundesgesetzgebung statt; diese Bestimmung bezieht sich aber nicht auf das Abstimmungsverfahren. Auch die Bundesgesetze, die gestützt auf Artikel 122 der Bundesverfassung das Abstimmungsverfahren bei Verfassungsrevisionen regeln (Geschäftsverkehrsgesetz, Gesetz über die politischen Rechte), enthalten keine besonderen Bestimmungen für die Totalrevision. Einzig Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung äussert sich zur Abstimmung über eine totalrevidierte Bundesverfassung: sie trete in Kraft, wenn die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und die Mehrheit der Kantone sie angenommen haben.

Da die geltende Rechtsordnung somit kein bestimmtes Abstimmungsverfahren vorschreibt, sollen im folgenden die hauptsächlichsten Abstimmungsvarianten unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Zulässigkeit und der Zweckmässigkeit näher untersucht werden (Ziff. 722–726). Anschliessend werden wir darlegen, warum im jetzigen Zeitpunkt noch keine Verfahrenswahl getroffen werden kann und muss (Ziff. 727).

722 Praxis der politischen Bundesbehörden

In der Annahme, es handle sich um eine blosser Partialrevision, schlug der Bundesrat beim Revisionsversuch von 1872 eine getrennte Abstimmung nach zusammenhängenden Materien vor (BBJ 1870 II 709). Obschon sich das Projekt im Lauf der parlamentarischen Beratung längst zu einer Totalrevision ausgeweitet hatte, blieb die gruppenweise Abstimmung nach wie vor im Gespräch. Die Räte zogen schliesslich die Global-Abstimmung vor. Den Ausschlag hatten nicht etwa Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit einer geteilten Abstimmung gegeben, sondern vielmehr Gründe der politischen und praktischen Zweckmässigkeit. – Bekanntlich wurde die Vorlage von Volk und Ständen knapp verworfen.

Bei der Totalrevision von 1874 schlug der Bundesrat die Global-Abstimmung vor. Für den Fall, dass die Bundesversammlung die geteilte Abstimmung beschliessen sollte, nahm er sechs Gruppen in Aussicht (BBJ 1873 II 996). Entgegen den Anträgen ihrer vorberatenden Kommissionen beschlossen die Räte erneut, Volk und Ständen die neue Verfassung gesamthaft vorzulegen. Der Versuch, wenigstens die konfessionellen Ausnahmeartikel getrennt zur Abstimmung zu bringen, fand keine Mehrheit. Es waren wiederum nicht rechtliche,

sondern politisch-praktische Überlegungen, die gegen die geteilte und für die Global-Abstimmung vorgetragen wurden. – Diesmal verlief die Abstimmung positiv.

Beizufügen ist, dass die Arbeitsgruppe Wahlen für die laufende Totalrevision die Global-Abstimmung empfahl. Da einzelne Verfassungsfragen in die verschiedensten Gebiete hineinreichen, sei es kaum möglich, in sich geschlossene Bereiche als Pakete auszugrenzen. Auch bestehe die Gefahr, dass die Verfassung widersprüchlich und uneinheitlich ausfalle, wenn ein oder mehrere Pakete von Volk und Ständen verworfen würden¹¹⁹⁾.

Demgegenüber möchte der Verfassungsentwurf von 1977 der Bundesversammlung die Möglichkeit einräumen, für Totalrevisionen durch Gesetz Paket-, Sukzessiv- oder Eventualabstimmungen vorzusehen (Bericht S. 190).

Im Vernehmlassungsverfahren waren die Meinungen geteilt: während 4 Kantone und 2 Parteien ein Verfahren «gemäss geltender Bundesverfassung» wünschten, empfahlen andere Vernehmlasser vor allem die Durchführung vorgängiger Partialrevisionen mit anschliessender Gesamtabstimmung sowie Paket- und Eventualabstimmungen¹²⁰⁾.

723 Rechtslage und Erfahrungen in den Kantonen

Nur wenige Kantonsverfassungen äussern sich zum Abstimmungsverfahren bei Totalrevisionen. So verlangt die Verfassung von St. Gallen, dass über die neue Verfassung in ihrer Gesamtheit abgestimmt werde (Art. 122 Abs. 2). Nach § 82 der Zuger Verfassung ist sowohl eine Global-Abstimmung wie eine geteilte Abstimmung zulässig. Artikel 102 Absatz 1 der Waadtländer Verfassung, wonach der Grosse Rat bzw. der Verfassungsrat die Form bestimmt, in der über die revidierte Verfassung abzustimmen ist, scheint die geteilte Abstimmung jedenfalls nicht auszuschliessen. Gleich dürfte die Rechtslage im Kanton Jura sein; nach Artikel 137 Absatz 2 der Verfassung soll ein besonderer Verfassungszusatz die Modalitäten einer Totalrevision festlegen. Schliesslich haben die Kantone Basel-Landschaft (1976) und Solothurn (1981) mit Blick auf die laufenden Totalrevisionen neue Revisionsbestimmungen erlassen. Danach können Vorabstimmungen über umstrittene Grundsatzfragen durchgeführt werden; auch ist es möglich, den Verfassungsentwurf als Ganzes oder in Teilen und zeitlich gestaffelt zur Abstimmung zu unterbreiten (siehe Ziff. 234 und 235). Basel-Landschaft hat diese Vorschriften auch in die 1984 angenommene neue Verfassung übernommen (§ 142 KV).

Über alle in den letzten 30 Jahren totalrevidierten Verfassungen der Kantone Genf (1958), Nidwalden (1965), Tessin (1967), Obwalden (1968), Aargau (1980), Uri (1984) und Basel-Landschaft (1984) wurde gesamthaft abgestimmt. Der Baselbieter Souverän hatte zuvor zu umstrittenen Einzelfragen separat Stellung nehmen können. Während im übrigen der erste Entwurf der Aargauer Verfassung 1979 scheiterte, wurde der zweite mit klarem Mehr angenommen.

724 **Rechtslage und Erfahrungen in amerikanischen Gliedstaaten**¹²¹⁾

Die Verfassungen der Gliedstaaten der USA werden – im Gegensatz zur amerikanischen Bundesverfassung – häufig revidiert. In den meisten Fällen wurde eine totalrevidierte Verfassung in ihrer Gesamtheit dem Volk vorgelegt. Es ist aber anerkannt, dass eine solche Vorlage auch in Teilen zur Abstimmung gebracht werden könnte.

Beispiele ungeteilter Verfassungsvorlagen finden sich in den Staaten Michigan, New York und Maryland.

Im Jahre 1963 beschloss der Verfassungsrat des Staates Michigan nach einer heftigen Auseinandersetzung, dem Volk die neue Verfassung gesamthaft vorzulegen. Diese wurde in der Folge äusserst knapp mit einem Ja-Stimmenanteil von 50,2 Prozent angenommen. Auch in New York, wo der Verfassungsrat sich 1967 für eine ungeteilte Abstimmung entschied, entbrannte eine heftige Kontroverse über den Abstimmungsmodus. Während aber in Michigan die Abstimmung noch positiv verlaufen war, wurde die New Yorker Verfassung mit 70 Prozent Nein-Stimmen deutlich verworfen. Die Opposition hatte sich vor allem gegen einzelne stark umstrittene Punkte der Verfassung gerichtet. Auch im Staat Maryland blieb die Abstimmung über eine ungeteilt vorgelegte totalrevidierte Verfassung erfolglos (1968). Die Vorlage wurde mit einem Nein-Stimmenanteil von 56 Prozent abgelehnt. Diese negativen Ergebnisse wurden auf die Kumulation der Nein-Stimmen zurückgeführt¹²²⁾.

Erfolgreich verliefen demgegenüber zwei geteilte Abstimmungen. Im Jahre 1938 wurden im Staate New York die unbestrittenen Teile der neuen Verfassung in einem Hauptpaket zusammengefasst und so zur Abstimmung gebracht. Daneben konnte das Volk über acht umstrittene Einzelfragen separat abstimmen. Es nahm das Hauptpaket und fünf Einzelpunkte an, drei Punkte verwarf es. Im Staat Illinois (1970) hatten das unbestrittene Hauptpaket und zwei der umstrittenen Kernfragen ebenfalls Erfolg, wogegen zwei Kernfragen abgelehnt wurden. In beiden Staaten wurden die Hauptpakete allerdings nur mit knappem Mehr angenommen (in New York mit 54% und in Illinois mit 55% Ja-Stimmen). Wären sie aber nicht durch Ausklammerung der politisch am meisten umstrittenen Kernfragen entlastet worden, so hätten beide Verfassungsrevisionen – wie in New York 1967 und in Maryland 1968 – mit einem Misserfolg enden können¹²³⁾.

725 **Anforderungen an ein optimales Abstimmungsverfahren**

Wie die Beratungen bei den Totalrevisionen im Bund von 1872 und 1874 zeigen, sind die Kriterien für ein optimales Abstimmungsverfahren nicht rein rechtlicher Natur. Politische und praktische Überlegungen spielen eine entscheidende Rolle. Aus rechtlicher Sicht setzt insbesondere der Anspruch des Stimmbürgers auf unverfälschte Willenskundgabe (BGE 108 Ia 157, 106 Ia 22, 104 Ia 223) dem Verfahren Schranken. So darf keine Abstimmung durchgeführt werden, deren Ergebnis den Willen des Souveräns nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. An diese Schranke stösst zum vorneherein jeder

Versuch, mit dem Abstimmungsverfahren die Stimmbürger zugunsten der Verfassungsvorlage zu manipulieren.

725.1 Vermeidung der Kumulation von Nein-Stimmen

Die Gefahr, dass sich die Nein-Stimmen zu einer ablehnenden Mehrheit kumulieren, besteht vor allem bei der Global-Abstimmung. Der Stimmbürger kann seine Opposition zu einzelnen Teilen oder Artikeln nur mit einem Nein zur ganzen Vorlage zum Ausdruck bringen. Zusammen mit den Nein-Stimmen, welche die ganze Vorlage betreffen, kann das zu einer ablehnenden Mehrheit führen. Die Erfahrung zeigt, dass diese Gefahr nicht unterschätzt werden darf. So wurde auch das knappe Scheitern der ersten Totalrevision von 1872 mit der Global-Abstimmung und der Tatsache, dass sich Gegner aus verschiedenen Lagern bei der Abstimmung trafen, in Zusammenhang gebracht¹²⁴.

725.2 Differenziertes, aber kein überladenes Verfahren

Es ist das Verfahren zu wählen, das den Willen des Volkes am besten zum Ausdruck bringt. Bei einer Totalrevision sollte demzufolge der Stimmbürger entscheiden können, welche Teile oder umstrittenen Bestimmungen er annehmen und welche er ablehnen will. Ein derart gestaltetes Verfahren ermöglicht überdies, im Fall der Verwerfung festzustellen, wo die kritischen Punkte der Vorlage liegen und in welcher Richtung diese zu überarbeiten ist. Freilich sind einem solchen Verfahren Grenzen gesetzt: die Stellungnahme zu allzu zahlreichen Teilfragen oder eine uneinheitliche Fragestellung können den Stimmbürger überfordern und verwirren, desgleichen Fragen vorwiegend juristisch-dogmatischen Charakters.

725.3 Absehbare Dauer des Verfahrens

Wird über den Verfassungsentwurf in mehreren Urnengängen abgestimmt, so verzögert sich das Revisionsverfahren und kann wegen des schwindenden Interesses auf halbem Wege stecken bleiben. Das Abstimmungsverfahren muss daher so gestaltet sein, dass die Revision auch bei Verwerfung einzelner Teile in absehbarer Zeit zu einem Ergebnis führt. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass bei mehrfacher Ablehnung einzelner Teile auf die – formal angepasste – Regelung der geltenden Verfassung zurückgegriffen würde.

725.4 Kein Bruch zwischen alter und neuer Verfassung

Würden bei einem geteilten Abstimmungsverfahren die angenommenen Bestimmungen sofort in Kraft gesetzt, so entstünden schwer lösbare Probleme: die innere Geschlossenheit der neuen Verfassung, deren Teile sich oft gegenseitig bedingen (z. B. Ziele, Zuständigkeiten und Verfassungsgerichtsbarkeit und die mehr oder weniger offene Umschreibung der Grundrechte und der Zuständigkeiten), würde in Frage gestellt; die einzelnen Teile fänden keine Ergänzung in der geltenden Verfassung oder wären auf Bestimmungen angewiesen, die in ei-

nem anderen Teilentscheid abgelehnt wurden oder über die erst später abgestimmt wird. Zudem wäre es schwierig, die zu ersetzenden Bestimmungen aus der geltenden Verfassung herauszulösen, da sie sich in Form, Struktur, Regeldichte, Systematik und Inhalt notgedrungen vom neuen, einheitlich gestalteten Recht unterscheiden. Es ist deshalb unabdingbar, mit dem Inkraftsetzen der Teilentscheide bis zum Abschluss des Verfahrens zuzuwarten, die neue Verfassung also gesamthaft in Kraft zu setzen. Dies wiederum bedingt, dass die Teilabstimmungen in einem möglichst kurzen Zeitraum stattfinden: der Stimmbürger wäre kaum damit einverstanden, dass die angenommenen Bestimmungen erst sehr viel später oder gar in einer ungewissen Zukunft in Kraft gesetzt würden.

Ausserdem könnten Teilentscheide die neue Verfassung in ihrer inneren Geschlossenheit gefährden; sie können auch bewirken, dass Bestimmungen angepasst oder geändert werden müssen, die nicht Gegenstand des Teilentscheids waren oder die bereits – in einem früheren Teilentscheid – angenommen wurden.

726 Hauptsächlichste Varianten einer geteilten Abstimmung

726.1 Vorgängige Partialrevisionen über umstrittene Fragen, anschliessend Global-Abstimmung über eine bereinigte Verfassung

726.11 Verfahren

Soweit der Verfassungsentwurf umstrittene Neuerungen enthält, werden diese vorweg durch Partialrevisionen im Sinne von Artikel 121 der Bundesverfassung entschieden. Die angenommenen Bestimmungen werden in die geltende Verfassung integriert und treten in Kraft. In der Folge wird diese (mit Einschluss der inzwischen verwirklichten Neuerungen) in Anlehnung an den Verfassungsentwurf formal bereinigt, um Sprache und Systematik aufeinander abzustimmen und zu vereinheitlichen. Über die so bereinigte Verfassung findet schliesslich eine Global-Abstimmung statt. Auf das Revisionenschema von Anhang 4 übertragen, werden hier Partialrevisionen mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen und totale Formalrevision miteinander verknüpft. Dieses Verfahren wurde unter anderem in den Vernehmlassungen der Kantone Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Schaffhausen und Jura sowie der Parteien EVP, LdU, NA befürwortet bzw. als prüfungswert angesehen (CVP)¹²⁵.

726.12 Vor- und Nachteile

Man kann das Unternehmen einer Totalrevision zweifellos etwas entlasten, wenn die umstrittenen Fragen einzeln und vorweg durch Partialrevisionen geklärt werden. Dadurch erhöht sich die Konsensfähigkeit für die Totalrevision, und die Kohärenz der Verfassung bleibt gewahrt, nachdem am Schluss des Verfahrens eine formale Totalrevision erfolgt.

Diese Vorteile vermögen indessen nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es bei der laufenden Totalrevision nicht sosehr um kontroverse, voneinander unab-

hängige Einzelprobleme geht. Umstritten sind vielmehr ganze Sachbereiche, wie etwa die Wirtschaftsverfassung, die Eigentumsordnung, die Sozialpolitik, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Finanzordnung und die Volksrechte. Für solche umfassende Bereiche eignet sich aber das Verfahren der Partialrevision kaum, weil es zwingend die Einheit der Materie zu beachten hat. Ausserdem müssen sich die neuen Bestimmungen in die geltende Bundesverfassung einfügen lassen, was zur Folge hat, dass Aufbau, Konzeption und Regelungsdichte – die ja änderungsbedürftig sind – auch für diese Verfassungsrevisionen beachtet werden müssten. Wollte man die vorgezogenen Partialrevisionen auf jene Einzelprobleme beschränken, die im Vernehmlassungsverfahren kontrovers waren (wie etwa die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Einheitsinitiative, das Stimmrechtsalter, der zivile Ersatzdienst, die Proporzwahl des Ständerates), so könnte von einer wirksamen Entlastung der Totalrevision wohl nicht mehr die Rede sein. Gleiches gälte, wenn auch solche Einzelprobleme einbezogen würden, die in der geltenden Bundesverfassung nicht oder nicht ausdrücklich geregelt sind (wie etwa allgemeine Rechtsgrundsätze, ungeschriebene Grundrechte, Rechtsschutzgarantien, Kulturpolitik, Vereinheitlichung des Verfahrensrechts, Frauenstimmrecht auf allen staatlichen Ebenen, Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone, Parteienartikel, Planung, Parlamentsbeauftragte, Verfassungsrat). Hinzu kommt, dass heute im Bund insgesamt an die 60 Partialrevisionen anstehen, von denen ebenfalls viele umstritten sind und demzufolge auch vorweg erledigt werden müssten. Bis nur die wichtigsten der aktuellen Reformanliegen verwirklicht wären, würden Jahre vergehen. Inzwischen dürften neue Probleme auftauchen, so dass der nötige Reifegrad für die Schlussphase – formale Totalrevision mit Global-Abstimmung – praktisch überhaupt nie erreicht wäre. Das Vorhaben müsste an der unaufhaltsamen Dynamik des Verfassungslebens scheitern.

Daher ist von diesem Modell abzuraten.

726.13 Verfassungsmässigkeit

Da nur Partialrevisionen in Betracht kommen, die Artikel 121 der Bundesverfassung entsprechen, ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Probleme. Dass auch die Idee einer Totalrevision im Hintergrund steht, vermag an der Verfassungsmässigkeit des Verfahrens nichts zu ändern. Die Schlussphase – formale Bereinigung der ganzen Verfassung mit Global-Abstimmung – hat allerdings den Charakter einer Totalrevision im Sinne von Artikel 119 der Bundesverfassung.

726.2 Aufteilung in ein unbestrittenes Hauptpaket und in Varianten für umstrittene Fragen

726.21 Verfahren

Die umstrittenen Fragen werden aus dem Verfassungsentwurf ausgegliedert und dem Stimmbürger getrennt vorgelegt, wobei er die Möglichkeit erhält, zwischen zwei Varianten zu wählen. Der unbestrittene Rest des Entwurfs bildet das Hauptpaket. Mit Blick auf das Revisionenschema von Anhang 4 handelt es sich

hier um abstimmungstechnische Spielarten der Totalrevision mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen. Zwei Verfahren stehen im Vordergrund:

- Die eine Variante der umstrittenen Frage ist im Hauptpaket enthalten (z. B. Stimmrechtsalter 20), die andere Variante ist ausgegliedert (Stimmrechtsalter 18). Über die ausgegliederten Varianten und das Hauptpaket wird gleichzeitig abgestimmt. Wird die ausgegliederte Variante von Volk und Ständen angenommen, so gilt diese Lösung. Wird sie hingegen verworfen, so gilt die im Hauptpaket enthaltene Variante (falls das Hauptpaket angenommen wird).
- Beide Varianten werden ausgegliedert und in einer Vorabstimmung einander gegenübergestellt. Als Abstimmungsverfahren eignet sich das Modell, das Ihnen der Bundesrat für die gleichzeitige Abstimmung über Volksinitiative und Gegenentwurf vorgeschlagen hat (BB1 1984 II 333). Die in der Abstimmung bevorzugte Variante wird in das Hauptpaket aufgenommen, das anschliessend ebenfalls Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wird. Werden in der Vorabstimmung beide Varianten verworfen, so ist eine neue Vorlage auszuarbeiten, falls die Frage in der Verfassung unbedingt geregelt sein muss. Über das Hauptpaket wird erst abgestimmt, wenn in allen ausgegliederten und zwingend zu regelnden Einzelfragen eine Lösung gefunden ist. Das endgültige Schicksal der angenommenen Einzelfragen hängt somit vom Schicksal des Hauptpakets ab.

Beizufügen ist, dass der Kanton Basel-Land mit Blick auf eine Totalrevision der Verfassung eine solche Vorabstimmung durchführte; von den vier Einzelvorlagen wurde eine angenommen und in der Folge in den Verfassungsentwurf integriert (siehe Ziff. 227 und 723).

Im Vernehmlassungsverfahren zum VE 1977 befürworteten unter anderem die Parteien FDP und LdU Abstimmungen über Varianten.

726.22 Vor- und Nachteile

Dieses Vorgehen weist den offensichtlichen Vorteil auf, dass eine formal und inhaltlich kohärente Verfassung entsteht. Die Möglichkeiten des Bürgers, die neue Verfassung konstruktiv mitzugestalten, sind um so grösser, je mehr Varianten ihm offen stehen.

Wird über das Hauptpaket und die ausgegliederten Varianten gleichzeitig abgestimmt, so muss der Stimmbürger zum unbestrittenen Hauptpaket Stellung nehmen, ohne zu wissen, welche der umstrittenen Varianten obsiegt. Dieser Nachteil wiegt sehr schwer, auch wenn die Gefahr der Kumulation von Nein-Stimmen beim Hauptpaket kaum besonders gross sein dürfte. Anders ist diese Gefahr zu bewerten, wenn die Abstimmungen über die umstrittenen Einzelfragen zeitlich vorgezogen werden; ein grosser Teil der bei den einzelnen Varianten unterlegenen Stimmbürger wird das Hauptpaket vermutlich ablehnen, um zu verhindern, dass die für sie nicht annehmbare Variante Verfassungsrecht wird. Hinzu kommt auch hier, dass im Vernehmlassungsverfahren zur laufenden Totalrevision in erster Linie ganze Sachbereiche umstritten waren, nicht konkrete Einzelfragen. Vorgezogene Abstimmungen über solche Fragen vermöchten daher die Abstimmung über das Hauptpaket kaum wirksam zu entlasten.

Die Nachteile wiegen unseres Erachtens schwerer als die Vorteile, so dass sich auch dieses Modell nicht empfiehlt.

726.23 Verfassungsmässigkeit

Die Ausgliederung von Varianten aus dem Verfassungsentwurf ist im Bundesrecht zwar nicht ausdrücklich vorgesehen. Wird aber ein Verfahren gewählt, das den Willen des Stimmbürgers zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt und die rechtliche Gleichstellung von Volk und Ständen bei der Ausmittlung des doppelten Mehrs gewährleistet, so sind keine ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken ersichtlich.

Beide Voraussetzungen können ohne weiteres erfüllt werden, und zwar sowohl bei der gleichzeitigen Abstimmung über das Hauptpaket und die ausgegliederten Varianten als auch bei den zeitlich vorgezogenen Abstimmungen über Varianten und der nachfolgenden Abstimmung über das Hauptpaket.

Bei den zeitlich vorgezogenen Abstimmungen über Varianten treten die Ergebnisse allerdings nur bedingt in Kraft, nämlich nur, wenn anschliessend auch das Hauptpaket angenommen wird. Auch dieses Verfahren hält vor der Verfassung stand. Der hier massgebende Artikel 123 der Verfassung bestimmt bloss die Voraussetzungen des Inkrafttretens einer Verfassungsänderung: die Annahme durch Volk und Stände. Über die Rechtsfolge – das konkrete Inkrafttreten – spricht er sich nicht aus. Diese Frage ist im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte geregelt (SR 161.1). Nach dessen Artikel 15 Absatz 3 treten Änderungen der Bundesverfassung mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt. Es ist mithin Sache jeder einzelnen Verfassungsvorlage, Abweichungen vom Grundsatz festzulegen¹²⁶⁾ (BB1 1975 I 480 925; vgl. auch BB1 1984 II 380). Hier wäre eine Koppelung mit der Hauptabstimmung (Hauptpaket) vorzusehen. Der Stimmbürger wäre sich der Bedingtheit seines Vorentscheids bewusst.

Auch wenn die Verfassungsmässigkeit somit zu bejahen ist, bedarf es unter allen Umständen einer gesetzlichen Verfahrensregelung (Art. 122 BV).

726.3 Aufteilung in Sachbereichpakete

726.31 Verfahren

Der Verfassungsentwurf wird in Pakete aufgeteilt, die nicht Einzelfragen (wie Stimmrechtsalter, Einheitsinitiative usw.) betreffen, sondern ganze Sachbereiche (wie Grundrechte, Staatsziele, Finanzordnung usw.) umfassen. Auch dieses Verfahren stellt, wie das vorangehende, eine Spielart der Totalrevision mit inhaltlichen Neuerungen dar (Anhang 4). Deren Ausmass ist freilich schwer absehbar und kann von punktuellen bis zu grundlegenden Änderungen reichen. Um den Stimmbürger nicht zu überfordern, werden die Pakete nicht an einem einzigen, sondern zum Beispiel an drei bis vier Terminen zur Abstimmung gebracht, wobei die Zahl der Abstimmungstermine von jener der Pakete abhängt. Auch ist es wichtig, den Zusammenhang der verschiedenen Abstimmungen sicherzustellen

und das Interesse des Stimmbürgers aufrechtzuerhalten. Die Abstimmungen sind daher in so kurzen zeitlichen Abständen durchzuführen, dass der erste Abstimmungsdurchgang nicht über ein Jahr dauert.

Anschliessend werden die von Volk und Ständen verworfenen Pakete von Bundesrat und Parlament (oder Verfassungsrat) überarbeitet und in einem zweiten Abstimmungsdurchgang erneut vorgelegt.

Für jene Pakete, die auch zum zweiten Mal verworfen werden, sind sogenannte «Null-Varianten» zu erarbeiten: es werden die betreffenden Bestimmungen der geltenden Bundesverfassung übernommen und bezüglich Sprache, Systematik, Numerierung und Überschriften auf den Verfassungsentwurf abgestimmt (kosmetische Überarbeitung ohne inhaltliche Änderung). Diese Varianten sind wiederum Volk und Ständen vorzulegen. Nach Annahme aller Pakete werden diese gleichzeitig in Kraft gesetzt.

Für den Fall, dass auch Null-Varianten verworfen werden, ist zum voraus festzulegen, dass an die Stelle der Null-Varianten die Regelung der geltenden Bundesverfassung tritt. Zweckmässigerweise wird der Bundesrat in einem Bundesgesetz ermächtigt, die weiterhin geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung bezüglich Systematik und Sprache an die neuen Verfassungsteile anzupassen. Mit diesem Vorgehen kann verhindert werden, dass sich das Revisionsverfahren endlos hinzieht und schliesslich doch scheitert.

Nichts steht entgegen, besonders umstrittene Fragen, die sich dazu eignen, aus einem Paket auszugliedern und gleichzeitig oder getrennt zur Abstimmung zu bringen, wenn dadurch ein Paket «politisch» entlastet werden kann.

Ein weiteres Problem könnte gebannt werden: Bei der Überarbeitung eines verworfenen Pakets kann es sinnvoll oder sogar unumgänglich sein, ein bereits angenommenes Paket der neuen Lösung anzupassen. Über dieses Paket oder zumindest über die geänderten Bestimmungen müsste nochmals abgestimmt werden. Da alle angenommenen Pakete erst zum Schluss gleichzeitig in Kraft gesetzt werden, wäre ein solches Vorgehen ebenfalls möglich, falls es in der gesetzlichen Verfahrensregelung vorgesehen würde.

Dieses Verfahren mit höchstens drei Abstimmungsdurchgängen sollte einen Zeitaufwand von nicht mehr als etwa vier Jahren erfordern.

Auf entsprechende Verfahrensregelungen in den Kantonen Zug, Solothurn und Basel-Landschaft haben wir bereits in den Ziffern 227, 233 und 723 aufmerksam gemacht.

Im Vernehmlassungsverfahren zum VE 1977 wurde eine Aufteilung der Vorlage in Sachbereichpakete unter anderem von den Kantonen Freiburg, Zug und Wallis, der POCH sowie der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz befürwortet¹²⁷⁾.

726.32 Vor- und Nachteile

Die Aufteilung in Sachbereichpakete kann die Gefahr einer Kumulation von Nein-Stimmen zwar nicht ganz ausschalten, aber doch wirksam verringern. Der Stimmbürger ist nicht gezwungen, wegen einer für ihn unannehmbaren Bestim-

mung den ganzen Entwurf abzulehnen. Vielmehr kann er für jeden Teil der Verfassung gezielt zum Ausdruck bringen, ob er an der bisherigen Regelung (Null-Variante) festhalten will oder eine Neuerung bevorzugt. Zugleich erlaubt dieses Vorgehen, den Volkswillen besser zu erforschen und für jedes Paket einen ausgewogenen Kompromiss zu finden. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Totalrevision nicht auf halbem Weg abgebrochen wird, weil für die verworfenen Verfassungsteile neue Lösungen gesucht werden müssen. Trotzdem zieht sich das Verfahren nicht endlos hin, da von Anfang an feststeht, dass höchstens drei Abstimmungsdurchgänge stattfinden und dass anstelle jener Neuerungen, die keine Mehrheit finden, der Status quo übernommen werden kann. Es sind mit andern Worten auch blosser Teilerfolge denkbar.

Die Häufung der Abstimmungstermine, vor allem bei drei Abstimmungsdurchgängen, erweckt indessen schwere Bedenken. Die wachsende Stimm- und Wahlabstänze bereitet den politischen Bundesbehörden seit Jahren Sorge. Nichts ist unversucht gelassen worden, das politische Verantwortungsbewusstsein des Bürgers und sein Interesse am staatlichen Geschehen zu heben. Das Verfahren der paketweisen Revision ist geeignet, den Stimmbürger in einem für das Schicksal der Totalrevision sehr gefährlichen Mass zu überfordern und zu ermüden. Nicht zu übersehen ist ferner, dass Arbeitsaufwand und Einsatz von Bundesrat und Bundesversammlung (bzw. Verfassungsrat) bedeutend grösser sind als beim Verfahren der Global-Abstimmung.

Kann das Verfahren gleichwohl in Aussicht genommen werden? Wir verweisen auf das nachfolgende Kapitel 727.

726.33 Verfassungsmässigkeit

In Ziffer 721 haben wir dargelegt, dass die geltende Rechtsordnung für die Abstimmung über eine totalrevidierte Bundesverfassung kein bestimmtes Verfahren vorschreibt. Wir haben ferner daran erinnert, dass die Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung die rechtliche Zulässigkeit der paketweisen Abstimmung bejaht hat. Wenn bei den Totalrevisionen von 1872/1874 gleichwohl die Global-Abstimmung gewählt wurde, so waren dafür nicht rechtliche Überlegungen entscheidend, sondern Gründe der politischen und praktischen Zweckmässigkeit.

Artikel 119 der Bundesverfassung, wonach die Totalrevision auf dem Weg der Bundesgesetzgebung geschieht, steht dieser Betrachtungsweise nicht entgegen. Bei richtigem Verfassungsverständnis besagt die Bestimmung nur, dass es Sache der Bundesversammlung ist, nicht etwa eines Verfassungsrates, eine neue Verfassung auszuarbeiten und darüber Beschluss zu fassen; dass es ferner für die Beschlussfassung in den Räten keines qualifizierten Mehrs bedarf und dass mit der Volksinitiative auf Totalrevision keine formulierte neue Verfassung vorgeschlagen werden kann. Auf das Abstimmungsverfahren bezieht sich die Bestimmung nicht¹²⁸⁾.

Eine gesetzliche Verfahrensregelung ist indessen auch hier unentbehrlich (Art. 122 BV).

726.4 Postulat des Nationalrats vom 15. Dezember 1983

Am 15. Dezember 1983 hat der Nationalrat ein Postulat (Braunschweig) überwiesen. Es beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob die Totalrevision nicht etappenweise in Paketen durchgeführt werden könnte. Zunächst wäre dem Parlament und dem Souverän ein erster Korb (Grundrechte und ihre Drittwirkung, Sozialrechte: im Sinne der Kapitel I–III des VE 1977) in der Form einer oder mehrerer Partialrevisionen, zusammengefasst in zwei bis vier Artikel, vorzulegen.

In seiner ausführlichen schriftlichen Stellungnahme hatte der Bundesrat beantragt, den als Motion eingereichten Vorstoss abzulehnen. Bei der Behandlung im Rat erklärte er sich aber bereit, das Anliegen im Rahmen des vorliegenden Berichts nochmals zu prüfen und den Vorstoss dementsprechend als Postulat entgegenzunehmen¹²⁹⁾.

Die erneute Prüfung führt zum gleichen Ergebnis: das im Postulat aufgezeigte Verfahren erweist sich als ungeeignet. Wir fassen die Gründe wie folgt kurz zusammen:

- Auch wenn eine Totalrevision in Etappen durchgeführt wird, ist das Verfahren der Totalrevision einzuschlagen, nicht jenes der Partialrevision. Das bedeutet, dass zunächst ein Verfassungsentwurf, zumindest aber ein Gesamtplan, erarbeitet werden muss, nach dem die Pakete zu schnüren sind und nach dem die einzelnen Etappen sich abwickeln. Sodann hat die Bundesversammlung den Grundsatzentscheid zu treffen, ob eine Totalrevision eingeleitet werden soll oder nicht. Weichen die Beschlüsse der Räte voneinander ab, so entscheidet das Volk. Bejaht es die Frage, so sind beide Räte sowie der Bundesrat neu zu wählen (Art. 120 BV). Erst nachher kann das erste Revisionspaket materiell beraten und dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet werden. Verfahrensvereinfachungen sind von einem etappenweisen Vorgehen somit keine zu erwarten.
- Wie sollen Teile einer sprachlich, systematisch und inhaltlich neu konzipierten Verfassung sinnvoll in die geltende, grundlegend anders strukturierte und redigierte Verfassung eingegliedert und angewendet werden? Altes Recht steht neben neuem, neue Bestimmungen kollidieren mit bisherigen, altes und neues Recht überschneidet sich oder schliesst sich aus. Selbst durch aufwendiges und kompliziertes Übergangsrecht könnten diese Schwierigkeiten nur teilweise behoben werden. Da nach Abschluss einer Etappe kein Zwang zur Fortsetzung der Revision besteht, bleibt Altes und Neues unter Umständen auf unabsehbare Zeit nebeneinander stehen, was die Schwierigkeiten für Bürger und Behörden noch verschärft.
- Die paketweise Revision der Verfassung kann im Prinzip auch über eine Kette von Partialrevisionen verwirklicht werden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese die Einheit der Materie beachten. Wie auch immer: die Optik bleibt stets auf den jeweiligen konkreten Revisionsbereich gerichtet. Grössere Zusammenhänge treten in den Hintergrund, und die Idee einer Totalrevision verflüchtigt sich um so mehr, je kleiner die einzelnen Schritte sind und je länger das Verfahren dauert. Schliesslich bleibt das Verfahren auf halbem Weg stecken.

- Diese Überlegungen haben uns bewogen, Ihnen einleitend die Abschreibung des Postulates zu beantragen.

727 **Verfahrenswahl**

Keines der beschriebenen Verfahren weist nur Vorzüge oder nur Nachteile auf. Einzelne scheiden aber unseres Erachtens zum vorneherein aus, weil die Nachteile überwiegen. Andere sind für die Abstimmung ernsthaft in Betracht zu ziehen. Welches Verfahren schliesslich gewählt werden soll, hängt indessen wesentlich vom Inhalt des Verfassungsentwurfs ab, über den Volk und Stände abstimmen müssen. Von Bedeutung wird ferner das politisch-psychologische Umfeld im Zeitpunkt der Abstimmung sein. Über beides sind heute keine zuverlässigen Aussagen möglich. Wenn Ihnen der Bundesrat Botschaft und Entwurf zur neuen Verfassung zuleitet, dürften sich die Verhältnisse schon besser überblicken und beurteilen lassen. Je nachdem wird er Ihnen bereits ein konkretes Abstimmungsverfahren mit entsprechendem Gesetzesentwurf vorlegen können. Im jetzigen Zeitpunkt wäre ein Verfahrensentscheid jedenfalls verfrüht.

73 **Übergangsrecht**

Auch die neue Bundesverfassung wird Schluss- und Übergangsbestimmungen enthalten. Wir müssen uns im jetzigen Zeitpunkt auf einen Überblick über Probleme und mögliche Lösungen beschränken; das Übergangsrecht kann erst gesamthaft und in den Einzelheiten erarbeitet werden, wenn der Verfassungsentwurf des Bundesrates feststeht.

Das Übergangsrecht soll den Übergang vom alten zum neuen Recht ordnen. Bei der Totalrevision einer Bundesverfassung stellen sich übergangsrechtliche Probleme besonderer Art: die neue Verfassung wirkt sich auch auf das nachgeordnete Recht des Bundes und der Kantone aus, sei es, dass bestehendes Recht ausser Kraft tritt oder geändert werden muss, sei es, dass die revidierte Verfassung den Erlass neuen Rechts verlangt. Die Verwirklichung der revidierten Verfassung ist ein dauernder Prozess, bei dem es abzuwägen gilt zwischen dem Ziel, das neue Recht möglichst rasch einzuführen, und der Notwendigkeit, die Rechtssicherheit zu wahren, die Staats- und Verwaltungstätigkeit fortzusetzen und dem Gesetzgeber die erforderliche Zeit einzuräumen, neues Recht zu schaffen und bestehendes anzupassen.

Es stellen sich folgende Probleme:

731 **Inkrafttreten der neuen Verfassung**

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens kann erst entschieden werden, wenn alle übergangsrechtlichen Probleme aufgrund des endgültigen Verfassungstextes bekannt sind. Die Expertenkommission hatte eine Übergangszeit von 2 bis 3 Jahren bis zum Inkrafttreten empfohlen, damit Bund und Kantone in dieser Zeit ihre Gesetzgebungen an das neue Verfassungsrecht anpassen können. Sie hatte

auch erwogen, es der Bundesversammlung zu überlassen, die Verfassung – ganz oder teilweise – je nach dem Stand der Gesetzgebungsarbeiten in Kraft zu setzen. So könnte etwa die Verwirklichung der neuen dauernden Finanzordnung eine längere Übergangsfrist erfordern¹³⁰⁾.

Der Aufschub des Inkrafttretens könnte allerdings für die Übergangszeit zu Rechtsunsicherheit bei den rechtsprechenden und rechtsanwendenden Organen führen, sie müssten altes, als nicht mehr richtig erkanntes Recht anwenden. Vorzuziehen wäre ein sofortiges Inkrafttreten der Verfassung, beispielsweise mit der Erwirkung des Abstimmungsergebnisses oder auf den 1. Januar des folgenden Jahres. Besondere Übergangsbestimmungen könnten für einzelne Bereiche ein späteres Inkrafttreten vorsehen oder den Entscheid über den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Behörde (Bundesrat oder Bundesversammlung) übertragen und von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen (siehe auch Ziff. 735.11).

732 Ausserkrafttreten der alten Verfassung

Die alte Verfassung müsste an sich nicht ausdrücklich aufgehoben werden: nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* tritt die neue Verfassung an deren Stelle. Dennoch sollte – aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verfassungsklarheit – die alte Verfassung formell ausser Kraft gesetzt werden.

733 Dahinfallen alten Rechts des Bundes und der Kantone

Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts, die der neuen Verfassung widersprechen oder während der Übergangsfrist nicht angepasst worden sind, fallen mit Inkrafttreten der revidierten Verfassung dahin, verfassungskonformes Recht bleibt weiterhin in Kraft. Eine allgemeine Übergangsbestimmung hat diesen Grundsatz festzuhalten.

Welche Erlasse verfassungswidrig geworden sind, hat die rechtsanwendende Behörde zu entscheiden. Um ihre Arbeit zu erleichtern, könnten die Schlussbestimmungen die wichtigsten Erlasse aufzählen, die mit Inkrafttreten der neuen Verfassung dahinfallen.

Wie auch immer: eine allgemeine Übergangsbestimmung birgt die Gefahr in sich, dass – durch das Dahinfallen des alten Rechts – Lücken in der Rechtsordnung entstehen. Besondere Übergangsbestimmungen könnten das alte Recht – trotz Widerspruchs zur neuen Verfassung – vorläufig weitergelten lassen und dem Gesetzgeber Zeit für das Anpassen einräumen. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die verfassungswidrigen alten Erlasse zu ändern und gleichzeitig mit der neuen Verfassung in Kraft zu setzen.

734 Bestimmungen der alten Verfassung, die nicht in die neue aufgenommen wurden

734.1 Weitergeltung ohne Übergangsbestimmungen

Mit der Totalrevision soll die Verfassung gestrafft und übersichtlicher gestaltet werden. Auf viele bisherige Bestimmungen wird die neue Verfassung verzichten können. Meist wird damit die Rechtsordnung nicht geändert werden, da diese Bestimmungen weitergelten. Sie können beispielsweise in umfassenderen Normen der neuen Verfassung aufgehen, wie etwa das Verbot einer generellen Kultussteuer von Artikel 49 Absatz 6 der Bundesverfassung, das künftig aus der Religionsfreiheit herzuleiten wäre (vgl. Art. 11 VE 1977 und Modell-Studie JPD). Oder sie bleiben weiterhin in Kraft, weil sie auch in der Bundesgesetzgebung geregelt sind: so ist die ausführliche Ordnung des Alkoholwesens (Art. 32^{bis} und 32^{ter} BV) heute in entsprechenden Bundesgesetzen verankert; Gleiches gilt etwa für die Grundsätze der Zollerhebung (Art. 29 BV), für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 34^{quater} BV) oder für den Verfassungsartikel über die Auslandschweizer (Art. 45^{bis} BV).

734.2 Ersatzloses Dahinfallen bisherigen Verfassungsrechts

Mit der Neufassung oder der Nichtaufnahme bisheriger Verfassungsnormen können Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäss oder die überflüssig sind, ersatzlos dahinfallen (Militärkapitulationen, Art. 11 BV; Brauteinzugsgebühren, Art. 54 Abs. 6 BV usw.).

734.3 Weiterführung bisherigen Verfassungsrechts auf Gesetzesstufe

Übergangsprobleme können sich dann stellen, wenn bisherige Verfassungsbestimmungen in den Gesetzen keinen oder bloss unvollständigen Niederschlag gefunden haben, eine Änderung der bisherigen Rechtsordnung aber nicht beabsichtigt ist. Führt das neue Verfassungsrecht diese Bestimmungen nicht weiter, weil es sie für verfassungsunwesentlich erachtet, so können Rechtslücken entstehen. Solche Bestimmungen könnten im Übergangsrecht der neuen Verfassung auf die Stufe der Gesetzgebung herabgesetzt werden.

- Wird etwa dem Verbot, Auszeichnungen ausländischer Regierungen anzunehmen (Ordensverbot, Art. 12 BV), künftig nicht mehr Verfassungsrang zuerkannt, so fällt das Verbot dahin. Soll es – in zeitgemässer Form – beibehalten werden, wie die Arbeitsgruppe Wahlen vorschlug, so muss ein entsprechendes Bundesgesetz an die Stelle des Artikels 12 der Bundesverfassung treten. Übergangsbestimmungen hätten dies ausdrücklich zu sagen.
- Gleiches gilt für die interkantonale Anerkennung der wissenschaftlichen Fähigkeitensausweise (Art. 33 BV und Art. 5 ÜbBest. BV).
- Eine neue Finanzordnung wird den Vorbehalt zugunsten der Kantone zur Besteuerung der Urkunden des Grundstück- und des Grundpfandverkehrs wohl kaum ausdrücklich erwähnen (Art. 41^{bis} Abs. 1 Bst. a BV, vgl. Art. 54 Abs. 1 Bst. d VE 1977 und Art. 72 Abs. 1 Bst. d Modell-Studie JPD). Obwohl

sich dadurch an der Rechtslage nichts ändert, wäre zu erwägen, ob dieser Vorbehalt – durch eine Übergangsbestimmung – in die Steuergesetzgebung des Bundes einzuführen ist, um ihn den Kantonen zu sichern.

Erst wenn das bisherige Recht der endgültigen neuen Verfassung gegenübergestellt werden kann, wird es möglich sein, die Bestimmungen zu erfassen, welche auf Gesetzesstufe weiterzuführen sind.

734.4 Übernahme bisheriger Verfassungsnormen in die Übergangsbestimmungen

Einzelne Bestimmungen können – ausnahmsweise – im Übergangsrecht verankert werden.

Eine künftige Verfassung, die sich auf das Wesentliche beschränkt und eine dauerhafte Ordnung bringt, wird die Höchstsätze der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer (Art. 41^{ter} Abs. 3 BV, Art. 8 Abs. 2 ÜBBest. BV; Art. 41^{ter} Abs. 5 BV) nicht mehr auf Verfassungsstufe regeln, sowenig wie die Befristung der Kompetenz zu ihrer Erhebung (Art. 41^{ter} Abs. 1 BV). Die zahlenmässige Umschreibung der Höchstsätze könnte allenfalls in die Übergangsbestimmungen aufgenommen werden. Damit könnte das bisherige Verfassungsrecht weitergelten: innert einer Frist – beispielsweise von 10 Jahren – hätte der Bundesgesetzgeber die Bundesratsbeschlüsse über die Warenumsatzsteuer und die direkte Bundessteuer in ein entsprechendes Bundesgesetz zu kleiden (gemäss Art. 80 VE 1977 oder Art. 97 Modell-Studie JPD). Damit könnte das Verfassungsrecht korrekt in Gesetzesrecht überführt werden, der Status quo würde befristet verfassungsrechtlich gesichert, und die neue Verfassung könnte sich auf das Verfassungswesentliche beschränken.

Dieser Verfahrensweg sollte nur in Ausnahmefällen eingeschlagen werden, weil man damit keine eigentlichen Übergangsprobleme löst.

735 Verwirklichung des neuen Verfassungsrechts

735.1 Allgemeine Übergangsprobleme

735.11

Der zeitliche Geltungsbereich unmittelbar anwendbarer Normen der neuen Verfassung bestimmt sich nach dem Datum des Inkrafttretens der Verfassung und den allgemeinen Grundsätzen über die Anwendung des neuen Rechts in hängigen Verfahren (siehe Ziff. 735.3). Mit dem Inkrafttreten der Verfassung wird das bisherige Recht unmittelbar durch das neue ersetzt. Dies trifft vor allem für die Grundrechte und die organisatorischen Bestimmungen der neuen Verfassung zu.

In gewissen Fällen sind trotzdem Übergangsfristen erforderlich: Wo es nicht angeht, das neue Recht für sofort anwendbar zu erklären, können Anpassungsfristen sowohl dem eidgenössischen wie dem kantonalen Gesetzgeber eingeräumt werden.

Übergangsfristen wären sinnvoll etwa für:

- die Einführung der Kausalhaftung des Staates und des Anspruchs auf Schadenersatz aus rechtmässigen Handlungen der Staatsorgane in den Kantonen (vgl. Art. 6 VE 1977 und Art. 5 Modell-Studie JPD); vor allem das Verfahren müsste vom kantonalen Gesetzgeber noch geregelt werden;
- die Schaffung von Verwaltungsgerichten durch die Kantone (vgl. Art. 20 Abs. 5 und 40 Abs. 3 VE 1977 sowie Art. 21 Abs. 6 und Art. 47 Abs. 3 und 4 Modell-Studie JPD);
- auf Bundesebene die Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Art. 109 VE 1977 und Art. 125 Modell-Studie JPD), wobei zu prüfen wäre, ob die notwendige Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) nicht vorweggenommen werden sollte, damit das neue Recht bei Inkrafttreten der Verfassung bereits angewendet werden kann.

735.12

Die *bundesstaatliche Kompetenzausscheidung* ist übergangsrechtlich wenig problematisch, wenn, wie in den beiliegenden Verfassungsmodellen, die geltende Ordnung materiell im wesentlichen unverändert übernommen wird: Expertenentwurf und Modell-Studie JPD suchen die bisher dem Bund übertragenen Aufgaben lückenlos abzudecken; Bundesrecht kann sich somit weiterhin auf die notwendige Verfassungsgrundlage abstützen. Übergangsrecht müsste nur eingreifen, wenn Bundeszuständigkeiten in einem künftigen Entwurf eingeschränkt würden und die Ausführungsgesetzgebung anzupassen wäre.

Falls Bundeszuständigkeiten ausgeweitet werden sollen, würde die kantonale Zuständigkeit in der Regel erst durch Bundesgesetzesrecht ausgeschlossen (vgl. Art. 50 Abs. 2 VE 1977, Art. 56 Modell-Studie JPD), so dass sich Übergangsrecht auf Verfassungsstufe erübrigt. Die beiliegenden Modelle sehen übrigens nur geringfügige Verschiebungen von Zuständigkeiten zugunsten des Bundes vor (z. B. im Bereich Energie). Auch wenn dem Bund ausnahmsweise Kompetenzen übertragen werden sollten, die an sich unmittelbar anwendbar wären, bedürften sie der Ausgestaltung im Gesetz, das gleichzeitig den Übergang in den Einzelheiten zu regeln hätte (z. B. die Inanspruchnahme kantonalen Polizeikräfte nach Art. 47 Abs. 3 VE 1977 und Art. 53 Abs. 3 Modell-Studie JPD).

735.13

Man kann sich fragen, ob das Übergangsrecht für *Gesetzgebungsaufträge* der neuen Verfassung eine Frist für deren Verwirklichung vorschreiben soll. Die dafür benötigte Dauer kann kaum geschätzt werden, zumal in einer Referendumsdemokratie. Vor allem aus diesen Gründen wurde bei der Verankerung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Bundesverfassung auf eine Frist für die Ausführungsgesetzgebung verzichtet (BBJ 1980 I 138). Dasselbe empfiehlt sich auch hier.

735.14

Für die *Finanzordnung* können sich in zwei Bereichen übergangsrechtliche Fragen stellen:

- Die geltende Bundesverfassung enthält zahlreiche Bestimmungen, die eine kantonale Abgabenhoeheit ausdrücklich vorbehalten oder einschränken oder die sonst die kantonale Finanzordnung betreffen. Es ist genau zu untersuchen, ob diese Bestimmungen und ihre Ausführungserlasse den neuen Bestimmungen über die Abgaben der Kantone entsprechen (Art. 55 VE 1977 und Art. 73 Modell-Studie JPD) und wieweit sie durch die Steuerharmonisierungskompetenz des Bundes abgedeckt sind (z. B. im Falle von Art. 34^{quater} oder 42^{quater} BV). Hier werden unter Umständen im Einzelfall Übergangsbestimmungen notwendig sein.
- Schafft der Bund ein neues System des Finanzausgleichs, so sind Übergangsbestimmungen nötig, die dafür sorgen, dass bis zum Inkrafttreten der Ausführungserlasse der bisherige Rechtszustand bestehen bleibt.

735.15

Bei der *Organisation des Bundes* ist dort Übergangsrecht nötig, wo eine unmittelbar anwendbare Bestimmung in geschützte Rechtspositionen eingreift. Übergangsrecht hätte z. B. klarzustellen, dass neue Voraussetzungen der Wählbarkeit und der Unvereinbarkeit erst nach Ablauf der ordentlichen Amtsdauer anwendbar sind.

735.2 Erlasse, die formellen Anforderungen der neuen Verfassung nicht mehr genügen

Falls die Rechtsetzungsformen und die Delegationsvoraussetzungen – wie in den Verfassungsmodellen (vgl. Art. 80, 100, 101 VE 1977 und Art. 97, 116, 117 Modell-Studie JPD) – neu umschrieben werden, könnten zahlreiche bestehende Erlasse formell verfassungswidrig werden. Undenkbar, sie einfach mit Inkrafttreten der Verfassung dahinfallen zu lassen. Eine generelle Anpassungsfrist wiederum würde den Gesetzgeber überlasten; zudem liesse sich häufig nicht mit Sicherheit sagen, ob ein bestehender Erlass die notwendige Grundlage im höherstufigen Recht noch findet oder ob sie neu zu schaffen ist. Eine Übergangsbestimmung hätte daher festzuhalten, dass Erlasse, die nach der bisherigen Ordnung in einem rechtmässigen Verfahren zustande gekommen sind, weiter in Kraft bleiben, dass sie aber bei einer Änderung den neuen Formvorschriften anzupassen sind^[31]. Entsprechendes gälte für die gesetzliche Grundlage bei Einschränkungen der Grundrechte (Art. 23 Abs. 2 VE 1977 und Art. 24 Abs. 3 Modell-Studie).

735.3 Anwendung des neuen Rechts auf hängige Verfahren

Welches Recht soll auf hängige Verfahren angewendet werden? Dauert der Sachverhalt, der Gegenstand eines solchen Verfahrens bildet, im Zeitpunkt des

Inkrafttretens des Erlasses noch an, so ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts neues Recht anwendbar (BGE 107 Ib 196, 106 Ia 258). Ist er unter bisherigem Recht abgeschlossen, so ist die Rückwirkung neuen Rechts nur ausnahmsweise zulässig (sie muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein, zeitlich mässig und durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt sein (BGE 101 Ia 83 f.)). Es bleibt die Frage, ob diese Praxis auch bei einer Totalrevision der Bundesverfassung zweckmässig ist oder ob nicht grundsätzlich Rückwirkung angenommen werden soll. Soweit die neue Verfassung den Schutz des Bürgers verbessern will, stünden einer derartigen Regelung keine Bedenken entgegen. Das Prinzip der Nichtrückwirkung gilt für Erlasse, die den Bürger belasten; begünstigende Rückwirkung ist unter dem Vorbehalt der Rechte Dritter grundsätzlich zulässig (BGE 105 Ia 40). Eine Übergangsbestimmung könnte demnach vorsehen, dass neues Recht auf alle hängigen Verfahren anzuwenden ist.

735.4 Verfahren bei hängigen Volksinitiativen

Die Einführung der Einheitsinitiative böte Gelegenheit, Initiativen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Verfassung eingereicht worden sind, als Einheitsinitiativen zu behandeln, soweit sie nicht durch das neue Verfassungsrecht bereits vollständig verwirklicht sind. Die Bundesversammlung wäre an den Willen der Initianten gebunden, die neue Verfassung könnte ihre innere Geschlossenheit bewahren.

8 Richtlinien der Regierungspolitik

Wir haben den Bericht in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 angekündigt (BBl 1984 I 157, Ziff. 31). Er gehört zu den Geschäften der ersten Priorität, ist also noch vor Ablauf der Legislatur zu verabschieden (BBl 1984 II 1332).

9 Verzeichnis der Anhänge

Anhänge

- 1 Falttafel über die bisherigen Verfassungsrevisionen
- 2 Häufigkeit der gelungenen und der gescheiterten Verfassungsrevisionen
- 3 Liste der gelungenen und der gescheiterten Verfassungsrevisionen
- 4 Möglichkeiten der Verfassungsrevision
- 5 Expertenentwurf 1977
- 6 Modell-Studie JPD 1985

Anmerkungen

- ¹⁾ J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuenburg 1967/1982, Nr. 98 ff.
- ²⁾ Th. Curti, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Neuenburg 1902, S. 593.
- ³⁾ F. Fleiner/Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 14 ff.
- ⁴⁾ H. Stadler, Die Diskussion um eine Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 19. Jahrgang, 1969, S. 90 ff., 110 ff., 130 f.
- ⁵⁾ Amtl. Prot. N 1935, 25. März–5. April, S. 72 ff.; S 1935, 25. März–5. April, S. 50.
- ⁶⁾ Über das Problem der Schaffung eines Verfassungsrates vgl. Ziffer 71 dieses Berichts.
- ⁷⁾ H. Stadler, a. a. O., S. 95 ff., 122, 142 ff., 161 f.
- ⁸⁾ H. Stadler, a. a. O., S. 148 ff.
- ⁹⁾ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrssession 1937, S. 16.
- ¹⁰⁾ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrssession 1960, S. 3 f., Sommersession S. 4.
- ¹¹⁾ Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte, Verfassungsentwurf erarbeitet von Studenten der Juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. Max Imboden, Basel 1959.
- ¹²⁾ Vgl. M. Imboden, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964.
- ¹³⁾ Vgl. Ziffer 41 dieses Berichts.
- ¹⁴⁾ Über zwei weitere überjährige «extrakonstitutionelle» dringliche Bundesbeschlüsse fand keine Abstimmung statt: Der BB vom 21. Dezember 1949 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (Finanzordnung 1950 und 1951) wurde ersetzt durch den BB vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951–1954, angenommen in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1950. Der BB vom 7. Oktober 1977 über den Schutz der Währung wurde ersetzt durch den BB vom 15. Juni 1978 über den Schutz der Währung (AS 1978 1436), der sich auf den in der Volksabstimmung vom 26. Februar 1978 angenommenen Konjunkturartikel der BV stützt. Gegen diesen BB wurde kein Referendum ergriffen.
- ¹⁵⁾ E. His, *Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts*, 3. Band, *Der Bundesstaat von 1848 bis 1914*, Basel 1938, S. 710 ff.
- ¹⁶⁾ Th. Curti, *Die schweizerischen Volksrechte 1848–1900*, Bern 1900, S. 103.
- ¹⁷⁾ H. von Greyerz, *Der Bundesstaat seit 1848*, *Handbuch der Schweizer Geschichte* Bd. 2, Zürich 1977, S. 1077 f.
- ¹⁸⁾ Th. Curti, *Geschichte der Schweiz*, a. a. O., S. 660.
- ¹⁹⁾ E. His, a. a. O., S. 110, 607.
- ²⁰⁾ F. Kneschaurek, Wandlungen der schweizerischen Industriestruktur seit 1800, in: *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung*, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft 1864–1964, S. 133 ff.
- ²¹⁾ E. Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, 2. Aufl., Bern 1977, S. 89.

- 22) Vgl. dazu auch H. Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978, S. 13/14.
- 23) Vgl. O. Sigg, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978, S. 130 ff.
- 24) Vgl. H. Werder, a. a. O., S. 14; R. Ruffieux, Les données de l'histoire constitutionnelle, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. I, Bern 1983, S. 160/61.
- 25) Vgl. H. Werder, a. a. O., S. 15–18.
- 26) H. Nef, Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1929 bis 1953, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 4, 1955, S. 366–369.
- 27) Vgl. H. Werder, a. a. O., S. 19–21; R. Ruffieux, a. a. O., S. 183–191.
- 28) Diese dringlichen Bundesbeschlüsse wurden am 28. Februar 1965 von Volk und Ständen nachträglich angenommen (BB1 1965 I 647).
- 29) Vgl. Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 1967 (BB1 1967 II 69).
- 30) Vgl. W. Linder, Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. I, Bern 1983, S. 297.
- 31) Vgl. H. Werder, a. a. O., S. 22.
- 32) Vgl. dazu und zum folgenden ausführlich H. Werder, a. a. O., S. 54 ff. und S. 99 ff.
- 33) Vgl. Präsidialansprache von Prof. M. Imboden vom 22. Januar 1962 im Verfassungsrat zur Ausarbeitung einer Verfassung für den Kanton Basel, Protokoll 1.–5. Sitzung, S. 109.
- 34) Vgl. R. A. Rhinow: Die Totalrevision der Kantonsverfassung, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, S. 106 ff.
- 35) K. Eichenberger, Richtpunkte einer Verfassungsrevision, in: Totalrevision der Bundesverfassung – ja oder nein?, Sonderheft ZSR NF Bd. 87 I (1968), S. 74.
- 36) K. Eichenberger, a. a. O., S. 75.
- 37) Verfassung des Kantons Aargau, Bericht der Redaktionskommission und des Verfassungsredaktors zur Vorlage der 2. Beratung des Verfassungsentwurfs, Aarau, April 1978, S. 106 f.
- 38) Schlussbericht der Arbeitsgruppe für Vorarbeiten zur eventuellen Totalrevision der Kantonsverfassung des Kantons Uri, vom 13. Januar 1981.
- 39) Verfassungsrat Uri, Mängelliste zur Revision der Kantonsverfassung, vom 28. Dezember 1982, Fragenkatalog vom 21. März 1983.
- 40) Verfassungsrat Uri, Vorlage für das Vernehmlassungsverfahren, vom 5. Januar 1984.
- 41) Berichte der Prospektivkommission für die Totalrevision der Staatsverfassung, 1. Bericht «Verfassungsreform» vom 7. März 1975, 2. Bericht «Demokratiereform» vom 30. März 1977.
- 42) Stellungnahme und Anträge des Regierungsrats an den Landrat vom 31. Mai 1977 betr. Totalrevision der Staatsverfassung.
- 43) Begleitbericht zum Verfassungsentwurf 1982, S. 8.
- 44) Verfassungsentwurf des Verfassungsrats von 1982 und Begleitbericht, Liestal 1982.
- 45) Kommentar zum Entwurf einer Verfassung des Kantons Glarus, Glarus 1981, Bd. I, S. 2 f.

- ⁴⁶⁾ Entwurf zur Verfassung des Kantons Glarus, Kommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Kantonsverfassung, April 1977, sowie begleitender Kommentar, in zwei Bänden, Glarus 1981.
- ⁴⁷⁾ Verfassung des Kantons Glarus, Ergebnisse der Vernehmlassung, Glarus 1984; Stellungnahme des Regierungsrats an den Landrat des Kantons Glarus, Glarus, Ende Oktober 1984.
- ⁴⁸⁾ Botschaft des Regierungsrats vom 23. März 1981 zur Verfassung des Kantons Thurgau, S. 3 ff.
- ⁴⁹⁾ Kommission zur Revision der Kantonsverfassung, Bericht zuhanden des Regierungsrats, 2. Teilbericht, 10. Januar 1977, S. 31.
- ⁵⁰⁾ Entwurf und Botschaft des Regierungsrats vom 23. März 1981 zur Verfassung des Kantons Thurgau.
- ⁵¹⁾ Die Verfassung des Kantons Solothurn – wie sie sein könnte, Ergebnis der Arbeiten einer ausserparlamentarischen Expertenkommission, Solothurn 1978.
- ⁵²⁾ Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 14. Juli 1978 zur Totalrevision der Kantonsverfassung, S. 9 f.
- ⁵³⁾ – Mängelkatalog und Revisionsmodalitäten, mit einer Zusammenfassung der Verhandlungen der kantonsrätlichen Spezialkommission, hrsg. vom Regierungsrat, September 1979.
– Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Oktober 1979 an den Kantonsrat zur Totalrevision der Kantonsverfassung.
- ⁵⁴⁾ Vgl. den Wortlaut und die Begründung der Motionen sowie die Antwort des Bundesrates im Amtl. Bull. N 1966 412–418, S 1966 168–177.
- ⁵⁵⁾ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bd. VI, Bern 1973.
- ⁵⁶⁾ Arbeitspapiere der Expertenkommission I (1974).
- ⁵⁷⁾ Arbeitspapiere der Expertenkommission II (1975).
- ⁵⁸⁾ Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf und Bericht, Bern 1977.
- ⁵⁹⁾ Vgl. Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz, Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik, Bern 1975.
- ⁶⁰⁾ Diese Publikationen liegen in jedem Kanton in der Universitäts-/Kantonsbibliothek oder Staatskanzlei zur Einsicht auf, weiter im Bundesarchiv, in der Landesbibliothek, der Bundeskanzlei, im EJPD, im Bundesgericht und in der Eidgenössischen Parlaments- und Zentralbibliothek.
- ⁶¹⁾ Vgl. vor allem die von der Arbeitsgruppe Wahlen im Anhang zum Schlussbericht erstellte Mängelliste, S. 763.
- ⁶²⁾ Zur verfassungsrechtlichen Lage im Bereich von Presserecht und Presseförderung sei auf den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 26. Februar 1980 zur parlamentarischen Initiative Muheim betreffend Presseförderung (BB1 1980 II 189), unsere Stellungnahme dazu vom 28. Oktober 1981 (BB1 1981 III 972) sowie unseren Zusatzbericht vom 24. August 1983 (BB1 1983 III 799) und schliesslich den Ergänzungsbericht der erwähnten Kommission vom 15. November 1983 (BB1 1984 I 603) hingewiesen.
- ⁶³⁾ Vgl. Schlussbericht GVK-CH der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption vom Dezember 1977, S. 249 ff., und unsere Botschaft vom 20. De-

zember 1982 über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (BBl 1983 I 941).

⁶⁴⁾ Vgl. insbesondere BV Art. 20 Abs. 1 (Heerwesen), 22^{bis} Abs. 2 (Zivilschutz), 24^{bis} Abs. 5 (Wasserwirtschaft), 24^{septies} Abs. 2 (Umweltschutz), 25^{bis} Abs. 3 (Tierschutz), 27^{quinquies} Abs. 1 (Turnen und Sport in der Schule), 32 Abs. 2 (Wirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitik, Gewerbepolizei, Konjunkturpolitik, Bankwesen), 34^{ter} Abs. 4 (Arbeitnehmerschutz, Arbeitsverhältnis, Berufsbildung), 34^{quinquies} Abs. 5 (Familienschutz, Mutterschaftsversicherung), 34^{sexies} Abs. 4 (Wohnungsbau), 34^{novies} Abs. 5 (Arbeitslosenversicherung), 40 Abs. 2 (Mass und Gewicht), 69^{bis} Abs. 2 (Lebensmittel).

⁶⁵⁾ Unerwähnt bleibt die Vollzugsfunktion beispielsweise in den Art. 24^{ter} (Schifffahrt), 24^{quater} (Elektrische Energie), 24^{quinquies} (Atomenergie, Strahlenschutz), 25 (Fischerei und Jagd), 26 (Bau und Betrieb von Eisenbahnen), 26^{bis} (Rohrleitungen), 31^{septies} (Preisüberwachung), 34 (Arbeitnehmerschutz, Versicherungsaufsicht), 37^{ter} (Luftfahrt) und 69 (Krankheitsbekämpfung); aus dem Fehlen einer Vollzugsgarantie zugunsten der Kantone kann aber nicht in allen diesen Bereichen geschlossen werden, der Bund habe die Vollzugsfunktion vollumfänglich für sich beanspruchen wollen und auch tatsächlich beansprucht; der Vollzug beispielsweise des Binnenschiffahrtsgesetzes obliegt in wesentlichem Masse den Kantonen (vgl. BG vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt, Art. 58).

⁶⁶⁾ Aus der grossen Vielfalt an Formulierungen seien lediglich folgende herausgegriffen:
«Der Vollzug der Bundesvorschriften ... ist Sache der Kantone» (Art. 27^{quinquies} Abs. 1);
«Die Ausführung der Gesetze geschieht unter Aufsicht (und mit der finanziellen Unterstützung) des Bundes durch die Kantone» (Art. 20 Abs. 1, 40 Abs. 2 und 69^{bis} Abs. 2);
«Den Kantonen ist der Vollzug unter der Oberaufsicht des Bundes zu übertragen» (Art. 22^{bis} Abs. 2);
für eine beschränkte Vollzugsdelegation an die Kantone:
«Den Kantonen ist in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen» (Art. 32);
«Der Vollzug obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält» (Art. 24^{bis} Abs. 5, 25^{bis} Abs. 3);
«Die Kantone wirken beim Vollzug der Vorschriften mit» (Art. 34^{novies} Abs. 5).

⁶⁷⁾ Im Verhältnis zum Zeitraum, in dem die Revisionen durchgeführt wurden, nimmt die Bundesverfassung von 1874 mit rund 80 Änderungen in 100 Jahren eine Mittelstellung ein zwischen der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 mit 26 Änderungen (Amendments) in fast 200 Jahren und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 mit 34 Änderungen in 30 Jahren.

⁶⁸⁾ Im Vergleichsjahrzehnt wurden an den Verfassungen der Kantone laut Auskünften der Staatskanzleien auf eine im Sommer 1984 durchgeführte Umfrage Partialrevisionen in folgender Zahl vorgenommen: ZH 8, BE 9, LU 3, UR 12, SZ 2, OW 0, NW 6, GL 31, ZG 4, FR 16, SO 9, BS 6, BL 10 (bis 1981), SH 13, AR 10, AI 6, SG 1, GR 7, AG 5, TG 5, TI 1, VD 8, VS 5, NE 5, GE 17, JU 0; der angegebene Durchschnitt ist der Quotient aus den in den 26 Kantonen bzw. Halbkantonen vorgenommenen insgesamt 199 Verfassungsänderungen. Die herausragende Zahl von 31 Partialrevisionen der Verfassung des Kantons Glarus wird dadurch relativiert, dass 23 Einzelrevisionen in Form von 4 in den Jahren 1971, 1975 und 1976 vorgenommenen Paketrevisionen durchgeführt worden sind, welche das Organisationsrecht, das Bürgerrecht bzw. die Finanzordnung dieses Kantons neu gestalteten.

⁶⁹⁾ Ende 1984 waren in über 60 Sachgebieten Partialrevisionen hängig (vgl. H.-U. Wili, *Hängige Partialrevisionen der Bundesverfassung*, ZSR NF Bd. 104 I (1985) S. 177 ff.), 10 Volksinitiativen auf Verfassungsrevision befanden sich in der Unterschriftensammlung, 6 weitere waren angekündigt.

⁷⁰⁾ So namentlich die Rechtsgleichheit (Art. 4), die Niederlassungsfreiheit (Art. 41, mit gewissen Ausnahmen), die Kultusfreiheit (Art. 44), die Pressefreiheit (Art. 45), die Vereinsfreiheit (Art. 46) und das Petitionsrecht (Art. 47). Erst später wurden ausdrücklich gewährleistet:

die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 49) sowie das Recht zur Ehe (Art. 54) durch die Bundesverfassung von 1874; die Eigentumsgarantie (Art. 22^{ter}) zusammen mit der Bundeskompetenz zur Raumplanung im Jahre 1969 und die Rechtsgleichheit der Geschlechter (Art. 4 Abs. 2) im Jahre 1981.

Es handelte sich somit um eine punktuelle und sektorielle Grundrechtsgarantie, gebildet aus Grundrechten, die Mitte des 19. Jahrhunderts nicht in allen Kantonen anerkannt waren und die der Bundesverfassungsgeber in der gesamten Schweiz durchsetzen wollte, sowie aus solchen, für deren ausdrückliche Verankerung sich im 20. Jahrhundert ein Interesse geltend machte.

⁷¹⁾ Dem Bund wurden im wesentlichen folgende neue Aufgaben übertragen:

- erweiterte Zuständigkeiten im Militärwesen, insbesondere Ausbildung und Bewaffnung (Art. 18–22);
- Gesetzgebung über Bau und Betrieb von Eisenbahnen (Art. 26);
- Vereinheitlichung einzelner Bereiche des Zivilrechts sowie des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts (Art. 53, 54 und 64);
- Fischerei, Jagd und Vogelschutz (Art. 25);
- Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge (Art. 24);
- Schutz der Arbeitnehmer in Fabriken und Gewerbebetrieben (Art. 34 Abs. 1);
- Erlass von Vorschriften über Ausgabe und Einlösung von Banknoten (Art. 39);
- Mass und Gewicht (Art. 40);
- Regelung der Rechtsstellung der niedergelassenen Schweizerbürger (Art. 43, 46 und 60);
- Entzug der politischen Rechte von Schweizerbürgern (Art. 66);
- Gesetzgebung über Epidemien und Viehseuchen (Art. 69).

⁷²⁾ Vgl. Anmerkung 70.

⁷³⁾ Dies wird klar ersichtlich aus der im Anhang I wiedergegebenen Übersicht über die Verfassungsentwicklung seit 1874: Während der Bereich der Art. 22–44 BV, innerhalb dem die Hauptmasse der Bundesaufgaben grundgelegt ist, durch grosse verfassungspolitische Dynamik gekennzeichnet ist, fallen die Art. 1–16 und 80–123 BV, die für die Förderativstruktur prägende Elemente mitenthalten, durch bemerkenswerte Revisionsfestigkeit und Beständigkeit auf. Gleiche Feststellung von P. Saladin, Bund und Kantone, in: ZSR NF Bd. 103 II (1984), S. 519/520.

⁷⁴⁾ Dies zeigt wiederum anschaulich die Übersicht über die Verfassungsentwicklung seit 1874 in Anhang I: Revisionen im Bereich der Bundesorganisation (Art. 71–117 BV) beschränken sich im wesentlichen auf die Einführung des Proporzwahlsystems für den Nationalrat (1918; Art. 73 Abs. 1 BV), die in Verbindung mit der Einführung der eidgenössischen Verwaltungserrichtbarkeit erfolgte begrenzte Anerkennung des Departementalsystems (1914; Art. 103 und 114^{bis}), die Verlängerung der Amtsdauer von Nationalrat, Bundesrat und Bundeskanzler (1931; Art. 76, 96 Abs. 1 und 105 Abs. 2 BV) sowie auf Anpassungen der Nationalratswahlen an die Bevölkerungszunahme (1931, 1950 und 1962; Art. 72 BV). Abgelehnt wurden von Volk und Ständen in der gleichen Periode Vorschläge auf Volkswahl des Bundesrates (1900 und 1942) und auf Erweiterung der Verfassungserrichtbarkeit (1939), vom Parlament ausserdem auf Änderung von Wahl und Zahl des Bundesrates und auf Einführung von Staatssekretären als Zwischenglieder zwischen Departementsvorstehern und Verwaltung zur Entlastung der ersten (1975/76).

⁷⁵⁾ Vgl. zu dieser Problematik namentlich: U. Breiter, Staatszielbestimmungen als Problem des schweizerischen Bundesverfassungsrechts, Zürich 1980; G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979; P. Saladin, Bemerkungen zu Struktur und Stil der Schweizeri-

schen Bundesverfassung, in: Recueil des travaux suisses présentés au IX^e Congrès international de droit comparé, Basel 1976, S. 219 ff.; G. Schmid, Offenheit und Dichte in der Verfassungsgebung, in: Grundfragen der Rechtsetzung, Basel 1978, S. 315 ff.

⁷⁶⁾ So blieb beispielsweise der Wasserbau- und Forstpolizeiartikel aus dem Jahre 1897 (Art. 24) in seinem Wortlaut unverändert, als die Wasserbaupolizei im Rahmen des neuen Wasserwirtschaftsartikels 24^{bis} aus dem Jahre 1975 auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage gestellt wurde, eine Grundlage, die ihrerseits bezüglich des qualitativen Gewässerschutzes mangelhaft auf den 1971 aufgenommenen Umweltschutzartikel (24^{septies}) abgestimmt ist.

⁷⁷⁾ Vgl. zu dieser Kriterienvielfalt und den Schwierigkeiten ihrer Handhabung aufgrund des Verfassungstextes namentlich Y. Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt 1974, S. 92 ff.; P. Saladin, Bund und Kantone, in: ZSR NF Bd. 103 II (1984), S. 451 ff.

⁷⁸⁾ Dass Wortreichtum vor Unklarheit nicht bewahrt, zeigt sich am Beispiel von Art. 24^{bis} BV besonders deutlich, musste doch gerade «zur Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Wasserwirtschaft» eine Studienkommission, die Kommission Geiger, eingesetzt werden. Durch Art. 34^{quater} BV wurde für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ein eigentliches Zuständigkeitsprogramm entworfen, das aber die Kantone aus Mitgestaltung und Vollzug dieser Sozialversicherungswerke weitgehend ausschliesst.

⁷⁹⁾ Wie aufgrund der Art. 22^{quater} Abs. 2, 23^{bis} Abs. 2, 27^{ter} Abs. 1 Bst. a, 27^{quinquies} Abs. 2 und 45^{bis} Abs. 1, die den Bund ermächtigen, zu «fördern»; oder aufgrund der Art. 24 Abs. 2, 24^{sexies} Abs. 3, 27 Abs. 1 oder 27^{quater} Abs. 2, wonach der Bund «unterstützt»; oder schliesslich aufgrund der Art. 22^{bis} Abs. 3, 24^{sexies} Abs. 3, 27^{quater} Abs. 1, in denen von «Beiträgen» des Bundes gesprochen wird.

⁸⁰⁾ Was er getan hat, beispielsweise bezüglich Art. 24^{bis}, 25 und 25^{bis}, 24^{septies}, 34^{ter} Abs. 1 Bst. g sowie Art. 69.

⁸¹⁾ Diese Frage stellte sich beispielsweise im Zusammenhang mit dem Umweltschutzgesetz, vgl. unsere Botschaft in BBl 1979 III 772.

⁸²⁾ Offensichtlich sind die in die Bundesverfassung eingestreuten Entschädigungspflichten (namentlich von Art. 20 Abs. 3, 22^{bis} Abs. 3) bloss Einzelanwendungen eines allgemeinen bundesstaatspolitischen Prinzips, wonach der Bund entschädigungspflichtig wird, wenn und solange er den Kantonen besonders kostspielige, mit ihren eigenen Mitteln nicht mehr ohne weiteres finanzierbare (Vollzugs-)Aufgaben aufbürdet, und nicht Ausdruck eines durchdachten Abgeltungskonzepts.

⁸³⁾ Von dieser Praxis wurde abgewichen mit dem ersten Paket von Vorschlägen für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, das insgesamt 19 Verfassungs- und Gesetzesrevisionen enthielt (BBl 1981 III 737); vgl. R. Wertenschlag, Das Einphasen-System in den Kantonen und im Bund, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 85 (1984), S. 521 ff., besonders 530 ff.

⁸⁴⁾ Dies ist beispielsweise der Fall bezüglich Art. 22 Abs. 1 BV: Recht des Bundes, unter anderem die zu militärischen Zwecken bestimmten kantonalen Gebäude (z. B. Zeughäuser) gegen Entschädigung als Eigentum zu übernehmen;

Art. 27 Abs. 1 BV: Befugnis, eine Universität und höhere Unterrichtsanstalten zu errichten;

Art. 27^{quater} Abs. 2 BV: Befugnis, eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung durch Stipendien zu treffen (nur teilweise ausgenützt);

Art. 34^{quinquies} Abs. 2 BV: Befugnis zur Gesetzgebung über die Familienausgleichskassen (nur ausgenützt für den Bereich der Landwirtschaft).

⁸⁵⁾ Bis heute nicht ausgeführt worden sind die Gesetzgebungsaufträge der Art. 46 Abs. 2 (Vermeidung der Doppelbesteuerung) und 47 (Niederlassung und Aufenthalt sowie politische und bürgerliche Rechte der schweizerischen Aufenthalter); als zumindest unzureichend ausgeführt muss der Auftrag von Art. 34^{quater} Abs. 6 (Förderung der Selbstvorsorge) betrachtet werden; und als Beispiele von erst nach langer Zeit ausgeführten Aufträgen sind zu erwähnen:

Art. 34^{quater} (AHV), 1925 in die Verfassung aufgenommen, nach über 20 Jahren durch das AHV-Gesetz vom 20. Dezember 1946 ausgeführt;

Art. 34^{quater} Abs. 3 (Berufsvorsorge), 1972 in die Verfassung aufgenommen, nach 10 Jahren durch Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 (in Kraft seit 1. Januar 1985) ausgeführt;

Art. 24^{septies} (Umweltschutz) und

Art. 41^{ter} Abs. 5 Bst. c (Ausgleich der kalten Progression), beide 1971 in die Verfassung aufgenommen und nach 12 Jahren je durch Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 (in Kraft seit 1. Januar 1985) ausgeführt.

⁸⁶⁾ P. Saladin, Unerfüllte Bundesverfassung?, in: ZSR NF Bd. 93 I (1974), S. 307.

⁸⁷⁾ So formulierte Walther Burckhardt im Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (3. Aufl. 1931, S. 22): «Die beiden Teile der schweizerischen Rechtsordnung müssen auch positiv zusammenstimmen, und das ist die schwierigste Seite unseres Problems: um zusammenzustimmen, sollten die beiden Teile auf dasselbe Gesamtziel zustreben, denselben Gesamtplan vor Augen haben.»

⁸⁸⁾ Bericht der Expertenkommission 1977, S. 105; exemplarisch für diese Haltung etwa die Auseinandersetzung um einen vereinheitlichten Schuljahresbeginn.

⁸⁹⁾ So namentlich die Einführung der Stempelabgaben (1917, alt Art. 41^{bis} und alt Art. 42 Bst. g), der Tabaksteuer (1926, alt Art. 41^{ter}), der WUSt (1941, BRB vom 29. Juli 1941), der Wehrsteuer (1941, in Fortführung der während des Ersten Weltkriegs und in der Zwischenkriegszeit erhobenen Kriegssteuer und Krisenabgaben, BRB vom 9. Dezember 1940), der Luxussteuer (1942, BRB vom 13. Oktober/29. Dezember 1942), der Verrechnungssteuer (1944, BRB vom 1. September 1943/31. Oktober 1944) und neuestens der Schwerverkehrsabgabe und der Autobahnvignette (1984, Art. 17 und 18 ÜBBest. BV).

⁹⁰⁾ Vgl. P. Saladin, Grundrechte im Wandel, 3. Aufl., Bern 1982, S. 282 ff.; J. P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl. 1981, S. 84 und 148 ff.; derselbe: Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, bes. 1. und 2. Kapitel; Th. Fleiner, Verpflichten die Grundrechte den Staat zu positiven Leistungen?, in: Mélanges André Grisel, 1983, S. 68 ff.; R. A. Rhinow, Grundrechtstheorie, Grundrechtspolitik und Freiheitspolitik, in: Festschrift für Hans Huber, 1981, S. 427 ff.; ferner mit Bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit als Element der schweizerischen Wirtschaftsverfassung von F. Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, bes. S. 43 ff., und im Zusammenhang mit einer Analyse der Eigentumsgarantie von G. Müller, Privateigentum heute, in: ZSR NF Bd. 100 II (1981), bes. S. 36 ff.

⁹¹⁾ So erschöpft sich eine umfassend verstandene Wirtschaftsfreiheit nicht in einem Individualanspruch auf staatliches «laissez-faire», sondern schliesst eine Direktive an die staatlichen Organe ein, das zu ihrer Erhaltung und Entfaltung notwendige Instrumentarium bereitzustellen und zur Anwendung zu bringen. Desgleichen ist in der Pressefreiheit nicht etwa nur ein Verbot staatlicher Pressezensur, sondern auch eine Direktive enthalten, zur Erhaltung einer vielfältigen und unabhängigen Presse nötigenfalls normative und finanzielle Massnahmen zu ergreifen. In einer umfassend verstandenen Eigentumsgarantie ist auch eine Direktive an den Staat eingeschlossen, einer volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Konzentration der Verfügungsmacht über grosse Teile des schweizerischen Grundeigentums in den Händen relativ kleiner Gruppen mit geeigneten Massnahmen zu begegnen.

- ⁹²⁾ Vgl. zum Beispiel BGE **104** Ia 487 (persönliche Freiheit); **105** Ia 140 und **103** Ia 418 (Eigentumsgarantie); **99** Ia 621 (Handels- und Gewerbefreiheit).
- ⁹³⁾ Praktisch können heute in unzähligen Bereichen staatlichen Wirkens sozialpolitische Ziele mit im Spiele stehen, ausgehend etwa vom Bankengesetz (Schutz der Kleinsparer) über die Raumplanung und den Umweltschutz bis zu den eigentlichen Institutionen der Sozialpolitik wie die Sozialversicherungs- und Fürsorgewerke.
- ⁹⁴⁾ Vgl. namentlich BGE **97** I 499 ff. und **99** Ia 620/21 und seitherige Bestätigungen, zuletzt in BGE **108** Ia 146 E. 5c bb und 221.
- ⁹⁵⁾ Vgl. aus neuerer Zeit vor allem BGE **107** Ia 196 E. 3d und **107** Ib 49 E. 4.
- ⁹⁶⁾ Einen beachtlichen Versuch enthält der Expertenentwurf 1977; vgl. hierüber O. K. Kaufmann, Die Sozialordnung, Eigentumsordnung und Wirtschaftsordnung des Verfassungsentwurfs, in: ZSR NF Bd. 97 I (1978), S. 287 ff.; W. Moser, Die Verankerung der Sozialpolitik im Entwurf einer totalrevidierten Bundesverfassung, in: *Solidaritas Helvetica*, Veröffentlichungen der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik, Heft 2, Juli 1978; H. Schmid, Sozialrechte in einer revidierten Bundesverfassung, in: *Totalrevision der Bundesverfassung – Notwendigkeit oder Wunschtraum?*, 1978, S. 126 ff.
- ⁹⁷⁾ Vgl. namentlich E. Gruner/Hp. Hertig, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Bern 1983, bes. S. 268 ff.
- ⁹⁸⁾ Im wesentlichen «gesetzesändernd» sind beispielsweise folgende Verfassungsinitiativen aus neuerer Zeit: Abschaffung der Vivisektion (BBi **1981** III 391), Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht (BBi **1981** III 954), Mieterschutz (BBi **1982** III 529), Herabsetzung des AHV-Rentenalters (BBi **1983** I 1412) und Herabsetzung der Arbeitszeit (BBi **1984** II 1511);
um eine «verordnungsändernde» Verfassungsinitiative handelt es sich bei der Initiative «Pro Tempo 130/100» (BBi **1984** I 766);
materielle Verwaltungsiniciativen (oder solchen stark angenähert) sind die Volksinitiativen «Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen» (Rawil-Tunnel) (BBi **1982** III 320) und «Schutz der Moore» (Rothenturm) (BBi **1983** IV 198).
- ⁹⁹⁾ Auf die Sammelbeckenfunktion ist zu einem guten Teil die hohe Zahl von Verfassungsvorlagen und Verfassungsänderungen zurückzuführen, vgl. Ziff. 521.3 und Anhang 2;
Ablagerungsplatz wird die Verfassung nicht nur im (seltenen) Fall der Annahme durch Volk und Stände von Verfassungsinitiativen mit Gehalten der Gesetzes- oder Verordnungsstufe (z. B. Absinthverbot, Art. 32^{ter}; Spielbankenverbot, Art. 35), sondern auch bei Annahme formeller Gegenentwürfe, die aus referendumpolitischen Gründen, um ein taugliches Gegengewicht zur Initiative zu schaffen, mit verfassungsunwürdigen Gehalten (vgl. Ziff. 521.13) stark angereichert worden sind (Beispiele: Konsumentenschutz, Art. 31^{sexies}; AHV/IV, Art. 34^{quater}; Familienschutz, Art. 34^{quinquies}; Wohnbauförderung, Art. 34^{sexies}, und Kriegsmaterial, Art. 41).
- ¹⁰⁰⁾ Die Idee der Einheitsinitiative wurde erstmals von der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung zur Diskussion gestellt, vgl. ihren Bericht zum Verfassungsentwurf von 1977, S. 142 ff.
- ¹⁰¹⁾ Vorgesehen im Expertenentwurf 1977 Art. 114, und eingeführt in den Kantonen Basel-Landschaft (1976, § 48^{ter} Abs. 1 KV), Aargau (1980, Art. 64 Abs. 2 KV) und Solothurn (1981, Art. 80 Abs. 1 KV).
- ¹⁰²⁾ Vielfach werden die Volksrechte in ihrer heutigen Ausgestaltung ganz grundsätzlich in Frage gestellt. Mit Blick auf verschiedene Reformansätze spricht man häufig von der «Verwesentlichung der direkten Demokratie», wobei weniger das Quantitative, als vielmehr das Qualitative im Vordergrund steht. Die Anregungen

reichen von der Einführung einer Volksmotion über die Möglichkeit von Alternativ-Vorlagen bis zu Sonderentscheidungsrechten direkt Betroffener.

- ¹⁰³⁾ Art. 2 und 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 (SR 172.010).
- ¹⁰⁴⁾ Dass eine Bundesverwaltung besteht, wird zwar erwähnt (Art. 85 Ziff. 3 und 11, Art. 102 Ziff. 12 und 15, Art. 103 und 104 BV), aber sie wird mehr vorausgesetzt als geprägt.
- ¹⁰⁵⁾ Interessantes Beispiel: die geltende Bundesverfassung spricht sich in Art. 27^{quinquies} über Turnen und Sport aus und garantiert u. a. eine bundeseigene Turn- und Sport-schule. Im Konzept der gestrafften Verfassung laut Expertenentwurf 1977 ging dieses Thema in der lediglich beispielhaft thematisierten Kategorie der «übrigen Verantwortungsgebiete» auf (Art. 52), was jedoch den energischen Widerstand massgeblicher Sportverbände – zum Teil gegen den gesamten Verfassungsentwurf – auslöste.
- ¹⁰⁶⁾ Vgl. namentlich J.-F. Aubert, *Traité*, a. a. O., Nr. 352 ff.; U. Häfelin/W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1984, S. 271/2; Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, Band I, Zürich 1980, S. 220/1.
- ¹⁰⁷⁾ Die verschiedenen Typen der Partialrevision können, weil in diesem Zusammenhang unerheblich, ausser Betracht bleiben. Freilich sind die Grenzen zwischen Total- und Partialrevision fließend. So können – sollten jedoch nicht – Revisionsvorhaben, die sich durchaus im Wege einer oder mehrerer Partialrevisionen verwirklichen liessen, Anlass zu einer Totalrevision geben. Und umgekehrt können Verfassungsvorlagen, die grundlegende Strukturen der Verfassung ändern wollen, im Gewand einer Partialrevision auftreten. Die Zulässigkeit solcher verkappter (materieller) Totalrevisionen wird von der Lehre mehrheitlich angezweifelt; vgl. J.-F. Aubert, *Traité*, a. a. O., Nr. 354 ff.; derselbe, *La hiérarchie des règles*, in: «Probleme der Rechtsetzung», ZSR NF Bd. 93 II (1974), S. 193 ff., besonders S. 207; K. Eichenberger, *Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevisionen der Bundesverfassung im Vorfeld einer Totalrevision*, in: ZSR NF Bd. 96 I (1977), S. 209 ff., besonders S. 214 ff.; Y. Hangartner, a. a. O., S. 221. Im Jahre 1977 erklärte die Bundesversammlung eine Initiative dieses Typs, nämlich jene «gegen Teuerung und Inflation», mit der Begründung für ungültig, sie verletze die Einheit der Materie (BBl 1977 III 919).
- ¹⁰⁸⁾ Auch den Motionen Obrecht und Dürrenmatt dürfte eine Formalrevision mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen vorgeschwebt haben, während der Fragenkatalog der Arbeitsgruppe Wahlen so weit ausgriff, dass die Totalrevision als umfassende Strukturveränderung ins Blickfeld geriet.
- ¹⁰⁹⁾ Art. 180 Abs. 1 KV: *Tous les 15 ans, la question de la revision totale de la constitution est posée au Conseil général.*
- ¹¹⁰⁾ Amtl. Bull. S 1966 169; N 1966 415.
- ¹¹¹⁾ Amtl. Bull. S 1966 174; N 1966 416.
- ¹¹²⁾ Amtl. Prot. N vom 8. Juni 1960, 32; Amtl. Prot. S vom 9. März 1960, 26.
- ¹¹³⁾ Vgl. F. Fleiner/Z. Giacometti, *Bundesstaatsrecht*, a. a. O., S. 713; J.-F. Aubert, *Traité*, a. a. O., Nr. 376.
- ¹¹⁴⁾ Vgl. ausführlich: M. Erb, *Der Verfassungsrat im schweizerischen Staatsrecht*, Diss. Zürich 1962, S. 244 ff.; ferner Ziff. 112.2 und 112.3 dieses Berichts.
- ¹¹⁵⁾ Amtl. Prot. N 1935, 25. März–5. April, S. 75 ff.; S 1935, 25. März–5. April, S. 50.
- ¹¹⁶⁾ M. Erb, a. a. O., S. 278 ff.
- ¹¹⁷⁾ Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte, a. a. O., Basel 1959.

- ¹¹⁸⁾ Vgl. hiezu L. Neidhart, Reform des Bundesstaates, Bern 1970, S. 84 ff.; T. Jaag, Die Zweite Kammer im Bundesstaat, Zürich 1976, S. 92 f.; R. Bäumlin, Lebendige oder gebändigte Demokratie?, Basel 1978, S. 100; Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen 1973, S. 462 f. und 467; Bericht der Expertenkommission 1977, S. 154.
- ¹¹⁹⁾ Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, S. 696.
- ¹²⁰⁾ Systematisierte Vernehmlassungsergebnisse zum Verfassungsentwurf von 1977, Dienst für Totalrevision, Bern, Dezember 1980, S. 13 f.
- ¹²¹⁾ Ausführlich: Ch. Leuenberger, Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1978, S. 71 ff.
- ¹²²⁾ Ch. Leuenberger, a. a. O., S. 113.
- ¹²³⁾ Ch. Leuenberger, a. a. O., S. 78, 107, 113.
- ¹²⁴⁾ R. Häberli, Die Revision der Bundesverfassung 1872/74 im Lichte der öffentlichen Meinung, Bern 1949, S. 58; J.-F. Aubert, Petite histoire constitutionnelle de la Suisse, Bern 1974, S. 38.
- ¹²⁵⁾ Systematisierte Vernehmlassungsergebnisse, a. a. O., S. 13.
- ¹²⁶⁾ So wurde der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen zwar angenommen, dessen Inkrafttreten war aber wegen der Verknüpfung mit dem gleichzeitig verworfenen Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1974 zur Verbesserung des Bundeshaushaltes ausgeschlossen.
- ¹²⁷⁾ Systematisierte Vernehmlassungsergebnisse, a. a. O., S. 13 f.
- ¹²⁸⁾ Vgl. etwa F. Fleiner/Z. Giacometti, Bundesstaatsrecht, a. a. O., S. 713.
- ¹²⁹⁾ Amtl. Bull. N 1983 1837.
- ¹³⁰⁾ Bericht der Expertenkommission 1977, S. 191.
- ¹³¹⁾ Vgl. die entsprechende Regelung in § 128 KV AG, dazu: A. Hungerbühler, Probleme der Einführung der neuen aargauischen Kantonsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Bd. 84 (1983), S. 393 ff.

Anhang 1

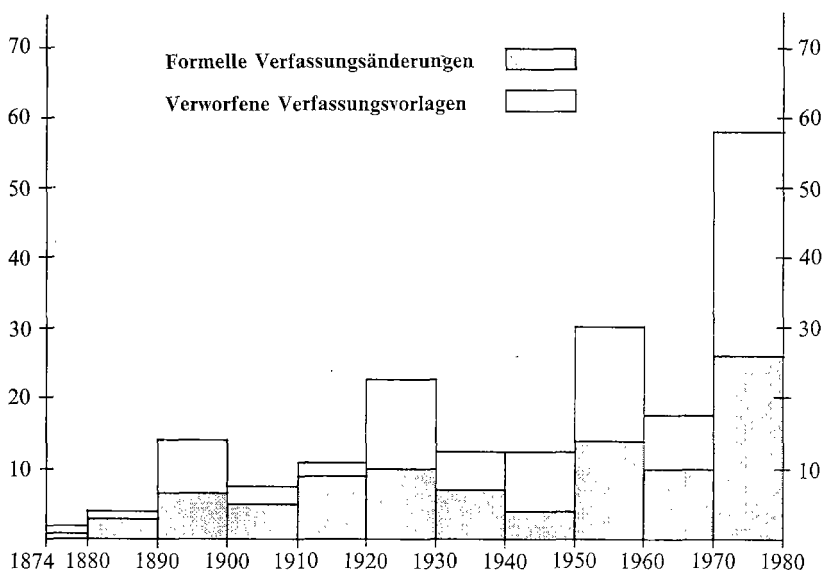
Regelungsgegenstand	Norm- bestand BV 1874	Einschaltartikel	Datum der Aufnahme	Revisionshäufigkeit				
				1.x	2.x	3.x	4.x	5.x
Erster Abschnitt:								
Allgemeine Bestimmungen								
Bestandesgarantie der Kantone	1			1978				
Staatsziele	2							
Kompetenzausscheidungsgrundregel	3							
Rechts- und Geschlechtergleichheit	4			1981				
Bundesgarantien zugunsten der Kantone	5							
Gewährleistung der Kantonsverfassungen	6							
Interkantonale Verträge	7							
Staatsvertragskompetenz des Bundes	8							
Staatsvertragskompetenz der Kantone	9							
Verkehr der Kantone mit dem Ausland	10							
Militärkapitulationen	11							
Ordensverbot	12			1931				
Stehende Truppen	13							
Selbsthilfeverzicht unter den Kantonen	14							
Interkantonale Beistandspflicht	15							
Bundesintervention	16							
Truppendurchzugsrechte	17							
Wehrpflicht	18			1958				
Bundesheer, Wehrkraft der Kantone	19							
Aufgabenteilung im Heerwesen	20							
	21							
Waffenplätze und militärische Bauten	22							
Zivilschutz		22 ^{bis}	1959					
Eigentumsgarantie		22 ^{ter}	1969					
Raumplanung		22 ^{quater}	1969					
Öffentliche Werke	23							
Getreideversorgung		23 ^{bis}	1929	1980				
Wasserbau- und Forstpolizei	24				1897			
Wasserwirtschaft		24 ^{bis}	1908	1975				
Schifffahrt		24 ^{ter}	1919					
Elektrizität		24 ^{quater}	1953	1975				
Atomenergie		24 ^{quinquies}	1957					
Natur- und Heimatschutz/Schutz der Moore		24 ^{sexies}	1962					
Umweltschutz		24 ^{septies}	1971					
Gewässerschutz		24 ^{octies}						
Fischerei und Jagd	25							
Schächtverbot/Tierschutz		25 ^{bis}	1893	1973				
Vivisektion		25 ^{ter}						
Eisenbahnen	26							
Rohrleitungen		26 ^{bis}	1961					
Bundeshochschulen und Primarunterricht	27							
Primarschulsubventionen		27 ^{bis}	1902					
Filmwesen		27 ^{ter}	1958					
Stipendien		27 ^{quater}	1963					
Turnen und Sport		27 ^{quinquies}	1970					
Forschungsförderung		27 ^{sexies}	1973					
Kulturförderung		27 ^{septies}						
	28							
Zollwesen	29							
	30			1958				
Handels- und Gewerbefreiheit	31			1885	1908	1913	1930	1947
Wirtschaftspolitik		31 ^{bis}	1947	1980				
Gastwirtschaftsgewerbe		31 ^{ter}	1947					
Bankwesen		31 ^{quater}	1947					
Konjunkturpolitik		31 ^{quinquies}	1947	1978				
Konsumentenschutz		31 ^{sexies}	1981					
Preisüberwachung		31 ^{septies}	1982					
Konsumentenschutz		31 ^{octies}						
Verfahren der Wirtschaftsgesetzgebung	32			1947				
		32 ^{bis}	1885	1930	1972			
Alkoholwesen		32 ^{ter}	1908					
		32 ^{quater}	1930	1947				
	33							
Wissenschaftliche Berufe	34							
Arbeiterschutz		34 ^{bis}	1890					
Kranken- und Unfallversicherung		34 ^{ter}	1908	1947	1976			
Arbeitsverhältnis, Arbeitn.schutz, B'bildung		34 ^{quater}	1925	1972				
AHV, IV, Berufsvorsorge		34 ^{quinquies}	1945	1972				
Familienchutz, Mutterschaft		34 ^{sexies}	1972					
Eigentums- und Wohnbauförderung		34 ^{septies}	1972					
Mieterschutz		34 ^{octies}						
Ferien+Kündigungssch. Arbeitn., Berufsbil- dung		34 ^{novies}	1976					
Arbeitslosenversicherung								
Spielbanken	35			1920	1928	1958		
Post- und Telegrafwesen	36							
Nationalstrassen		36 ^{bis}	1958	1983				
Treibstoffzoll		36 ^{ter}	1958	1983				
Schwerverkehrsabgabe		36 ^{quater}						
Strassenwesen	37			1958				
Auto- und Fahrradverkehr		37 ^{bis}	1921					
Luftfahrt		37 ^{ter}	1921					
Fuss- und Wanderwege		37 ^{quater}	1979					
Münzregal	38							
Banknotenmonopol, Notenbank	39			1891	1951			
Messwesen	40							
Kriegsmaterial	41							
		41 ^{bis}	1917	1958	1972			
Bundesfinanzordnung		41 ^{ter}	1925	1958	1963	1971	1975	1981
	42			1917	1958			
Ausgleich des Bundesfinanzhaushalts		42 ^{bis}	1958					
Interkantonaler Finanzausgleich		42 ^{ter}	1958					
Verbot von Steuerabkommen		42 ^{quater}	1958					
Steuerharmonisierung		42 ^{quinquies}	1977					
Stimmrecht niedergelassener Schweizerbürger	43							
Schweizerbürgerrecht	44			1928	1983			
Niederlassungsfreiheit	45			1975	1983			
Auslandschweizer		45 ^{bis}	1966					
	46							
Interkantonales Kollisionsrecht	47							
	48			1975				
Glaubens- und Gewissensfreiheit	49							
Kultusfreiheit	50							
Aufgehobene Artikel (Jesuitenverbot)	51			1973				
(Klösterverbot)	52			1973				
Zivilstands- und Begräbniswesen	53							
Recht auf Ehe	54			1983				
Recht auf Leben		54 ^{bis}						

Häufigkeit der Verfassungsvorlagen und Verfassungsänderungen seit der Totalrevision von 1874

Periode	Partialrevisionen ¹⁾				Verfassungsvorlagen ¹⁾ (formelle + materielle)
	formelle		materielle ²⁾		
	angenommene	verworfen	angenommene	verworfen	
1874–1880	1	1	–	–	2
1881–1890	3	1	–	–	4
1891–1900	7	7	–	–	14
1901–1910	5	3	–	–	8
1911–1920	9	2	–	–	11
1921–1930	10	13	–	–	23
1931–1940	8	5	–	–	13
1941–1950	5	8	–	–	13
1951–1960	14	16	–	–	30
1961–1970	10	8	2	–	20
1971–1980	26	32	9	–	67
1981–1984 (bis 31. Dez.)	10	10	–	–	20

¹⁾ Solche können einen oder mehrere Artikel betreffen; nicht enthalten in diesen Zahlen sind die (positiv ausgegangenen) Abstimmungen von Volk und Ständen von 1920 (Beitritt zum Völkerbund) und 1972 (Freihandelsverträge mit der EG) sowie 4 Vorabstimmungen über Volksinitiativen auf Partialrevision in der Form der allgemeinen Anregung.

²⁾ In Form ekstrakonstitutioneller dringlicher Bundesbeschlüsse im Sinne von Art. 89^{bis} Abs. 3 BV (welcher am 28. Okt. 1948 in Kraft trat).



Liste der angenommenen und der abgelehnten Partialrevisionen

Zu 122 Partialrevisionen in der Zeit von 1874 bis 1918

Angenommene Vorlagen

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
18. 5. 1879	Wiedereinführung der Todesstrafe	Obl.	52,5	13½: 6½
25. 10. 1885	Regelung der Alkoholfrage	Obl.	59,4	13½: 6½
10. 7. 1887	Erfindungsschutz II	Obl.	77,9	18½: 1½
26. 10. 1890	Kranken- und Unfallversicherung	Obl.	75,4	18½: 1½
5. 7. 1891	Volksinitiative auf Partialrevision der BV	Obl.	60,3	16½: 7½
18. 10. 1891	Banknotenmonopol	Obl.	59,3	12½: 7½
20. 8. 1893	Schächtverbot	I	60,1	10½: 9½
11. 7. 1897	Wasserbau- und Forstpolizei	Obl.	63,5	14½: 5½
11. 7. 1897	Lebensmittelpolizei	Obl.	65,1	16½: 3½
13. 11. 1898	Vereinheitlichung Zivilrecht	Obl.	72,2	15½: 4½
13. 11. 1898	Vereinheitlichung Strafrecht	Obl.	72,4	15½: 4½
23. 11. 1902	Unterstützung der Primarschule	Obl.	76,3	19½: ½
19. 3. 1905	Ausdehnung des Erfindungsschutzes	Obl.	70,4	19½: ½
5. 7. 1908	Gesetzgebung über das Gewerbewesen	Obl.	71,5	19½: ½
5. 7. 1908	Absinthverbot	I	63,5	17½: 2
25. 10. 1908	Nutzbarmachung der Wasserkräfte	GE	84,4	19½: ½
4. 5. 1913	Bekämpfung von Krankheiten	Obl.	60,3	14½: 4½
25. 10. 1914	Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit	Obl.	62,3	16½: 3½
6. 6. 1915	Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer	Obl.	94,3	19½: 0
13. 5. 1917	Stempelabgaben	Obl.	53,2	14½: 5½
13. 10. 1918	Proporzwahl des Nationalrates	I	66,8	17½: 2½

Abgelehnte Vorlagen

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
31. 10. 1880	Banknotenmonopol	I	31,8	—
30. 7. 1882	Erfindungsschutz I	Obl.	47,5	7½: 12½
4. 3. 1894	Gesetzgebung über das Gewerbewesen	Obl.	46,1	7½: 12½
3. 6. 1894	Recht auf Arbeit	I	19,8	0 : 19½
4. 11. 1894	Zollinitiative (Beutezug)	I	29,3	7½: 12½
29. 9. 1895	Zündhölzchenmonopol	Obl.	43,2	6½: 13½
3. 11. 1895	Militärartikel	Obl.	42,0	4½: 15½
4. 11. 1900	Proporzwahl des Nationalrates	I	40,9	9½: 10½
4. 11. 1900	Wahl des Bundesrates durch Volk und Erhöhung der Zahl der Bundesräte	I	35,0	7½: 12½
25. 10. 1903	Wahl des Nationalrates nach der Zahl der Schweizer Bürger	I	24,4	3½: 16½
25. 10. 1903	Maximalgrenze für den Kleinhandel mit geistigen Getränken	Obl.	40,7	3½: 16½
23. 10. 1910	Proporzwahl des Nationalrates	I	47,5	10½: 9½
2. 6. 1918	Direkte Bundessteuer	I	45,9	6½: 13½

Angenommene Vorlagen

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
4. 5. 1919	Schifffahrt	Obl.	83,6	19%: 0
4. 5. 1919	Neue ausserordentliche Kriegssteuer	Obl.	65,1	17%: 2
10. 8. 1919	Wahlen in den Nationalrat und Bundesrat (Übergangsbestimmungen)	Obl.	71,6	19%: ½
21. 3. 1920	Verbot der Errichtung von Spielbanken	I	51,0	13%: 6½
16. 5. 1920	Beitritt zum Völkerbund	Obl.	56,3	10%: 9½
30. 1. 1921	Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum	I	71,4	17%: 2
22. 5. 1921	Automobil- und Fahrradverkehr	Obl.	59,8	14%: 5½
22. 5. 1921	Luftschifffahrt	Obl.	62,2	18%: 1½
25. 10. 1925	Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	Obl.	62,2	16%: 3½
6. 12. 1925	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	Obl.	65,4	15%: 4½
15. 5. 1927	Entschädigung für Alpenstrassen	Obl.	62,6	18%: 1
20. 5. 1928	Überfremdung	Obl.	70,7	17%: 2½
2. 12. 1928	Kursaalspiele	I	51,9	13%: 6½
3. 3. 1929	Getreideversorgung	GE	66,3	18%: 1
6. 4. 1930	Alkoholwesen	Obl.	60,6	16%: 3½
8. 2. 1931	Ordensverbot	GE	70,2	14%: 5
15. 3. 1931	Grundlage für die Wahl des Nationalrates	Obl.	53,9	11%: 8½
15. 3. 1931	Amtsdauer des Nationalrates, des Bundesrates und des Bundeskanzlers	Obl.	53,7	14%: 5½
20. 2. 1938	Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache	Obl.	91,6	19%: 0
20. 2. 1938	Private Rüstungsindustrie	GE	68,8	19%: 0
27. 11. 1938	Übergangsordnung des Finanzhaushaltes	Obl.	72,3	18%: 1
22. 1. 1939	Einschränkung des Dringlichkeitsrechts	GE	69,1	18%: 1
4. 6. 1939	Ausbau der Landesverteidigung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	Obl.	69,1	16%: 3
25. 11. 1945	Familienschutz	GE	76,3	19%: ½

Abgelehnte Vorlagen

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
21. 3. 1920	Verbot der Errichtung von Spielbanken	GE	20,3	½:19%
30. 1. 1921	Aufhebung der Militärjustiz	I	33,6	3 :16%
11. 6. 1922	Erteilung des Schweizer Bürgerrechts	I	15,9	0 :19%
11. 6. 1922	Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit	I	38,1	0 :19%
11. 6. 1922	Wählbarkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat	I	38,4	4%:15%
3. 12. 1922	Vermögensabgabe	I	13,0	0 :19%
18. 2. 1923	Schutzhaft	I	11,0	0 :19%
15. 4. 1923	Wahrung der Volksrechte in der Zollfrage	I	26,8	½:19%
3. 6. 1923	Gebranntes Wasser	Obl.	36,4	9%:10%
24. 5. 1925	Fonds für Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung	I	42,0	5%:14%

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
5. 12. 1926	Getreideversorgung des Landes	Obl.	49,6	8 : 11½
3. 3. 1929	Getreideversorgung der Schweiz	I	2,7	0 : 19½
12. 5. 1929	Strassenverkehr	I	37,2	2½ : 17½
12. 5. 1929	Branntweinverbot	I	32,7	½ : 19½
2. 6. 1935	Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise und Not	I	42,8	3½ : 16½
28. 11. 1937	Verbot der Freimaurerei und ähnlicher Vereinigungen	I	31,3	1 : 18½
20. 2. 1938	Fakultatives Referendum (Änderung)	I	15,2	0 : 19½
20. 2. 1938	Private Rüstungsindustrie	I	11,5	0 : 19½
22. 1. 1939	Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit	I	28,9	0 : 19½
9. 3. 1941	Neuordnung des Alkoholwesens	I	40,2	—
25. 1. 1942	Volkswahl des Bundesrates und Erhöhung der Mitgliederzahl	I	32,4	0 : 19½
3. 5. 1942	Reorganisation des Nationalrates	I	34,9	½ : 19½

Zu 124 Partialrevisionen in der Zeit von 1946 bis Ende 1984

Angenommene Vorlagen

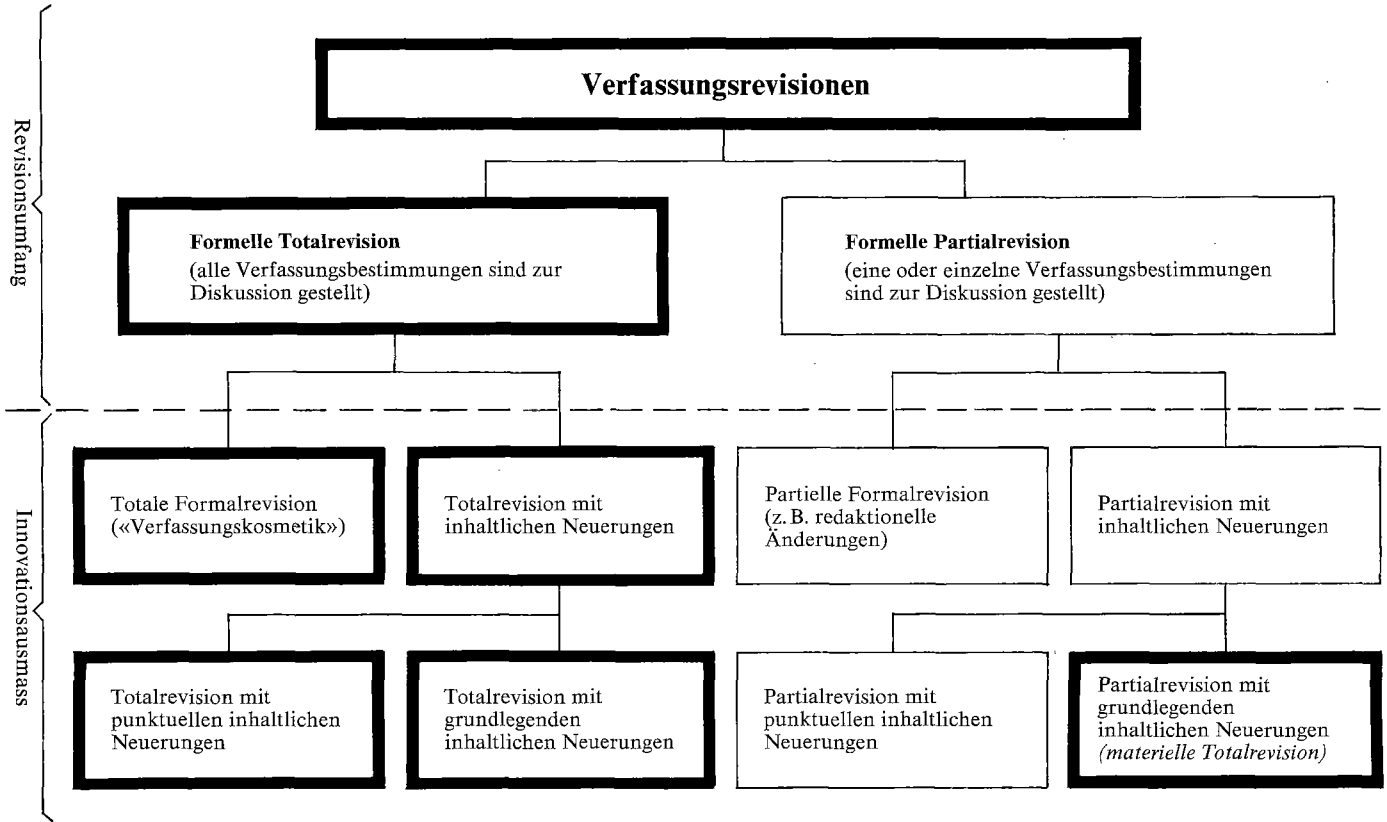
Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
6. 7. 1947	Wirtschaftsartikel	Obl.	53,0	12½ : 7½
11. 9. 1949	Dringlichkeitsklausel	I	50,7	11½ : 8½
3. 12. 1950	Wahl des Nationalrates	Obl.	67,3	17½ : 2
3. 12. 1950	Finanzordnung 1951–1954	Obl.	69,5	17½ : 2
15. 4. 1951	Notenbank	GE	68,1	19½ : 0
23. 11. 1952	Preiskontrolle	Obl.	62,8	15½ : 4½
23. 11. 1952	Brotgetreideversorgung	Obl.	75,6	19½ : ½
6. 12. 1953	Gewässerschutz	Obl.	81,3	19½ : 0
24. 10. 1954	Finanzordnung 1955–1958	Obl.	70,0	18½ : 1
4. 3. 1956	Preiskontrolle	Obl.	77,5	19½ : 0
24. 11. 1957	Atomenergie und Strahlenschutz	Obl.	77,3	19½ : 0
24. 11. 1957	Brotgetreideversorgung	Obl.	62,7	19½ : ½
11. 5. 1958	Neuordnung des Finanzhaushaltes	Obl.	54,6	15½ : 4½
6. 7. 1958	Filmwesen	Obl.	61,3	18½ : 1½
6. 7. 1958	Strassennetz	GE	85,0	18½ : 1
7. 12. 1958	Kursaalspiele	Obl.	59,9	18½ : 1½
24. 5. 1959	Zivilschutz	Obl.	62,3	19½ : 0
29. 5. 1960	Preiskontrolle	Obl.	77,5	19½ : 0
5. 3. 1961	Rohrleitungsanlagen	Obl.	71,4	19½ : 0
27. 5. 1962	Natur- und Heimatschutz	Obl.	79,1	19½ : 0
4. 11. 1962	Wahl des Nationalrates	Obl.	63,7	13½ : 6
8. 12. 1963	Finanzordnung	Obl.	77,6	19½ : 0
8. 12. 1963	Stipendien und Ausbildungshilfen	Obl.	78,5	19½ : 0
6. 12. 1964	Preiskontrolle	Obl.	79,5	19½ : 0
28. 2. 1965	Teuerungsbekämpfung (Kredit) drBB	Obl.	57,7	16½ : 3½
28. 2. 1965	Teuerungsbekämpfung (Bausektor) drBB	Obl.	55,5	16½ : 3½
16. 10. 1966	Auslandsschweizer	Obl.	68,1	19½ : 0
18. 2. 1968	Steueramnestie	Obl.	61,9	19½ : 0
14. 9. 1969	Bodenrecht	Obl.	55,9	17½ : 2½
27. 9. 1970	Turnen und Sport	Obl.	74,6	19½ : 0
7. 2. 1971	Frauenstimmrecht	Obl.	65,7	14½ : 5½

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
6. 6. 1971	Umweltschutz	Obl.	92,7	19%: 0
6. 6. 1971	Finanzordnung	Obl.	72,7	19%: 0
5. 3. 1972	Wohnungsbau	GE	58,5	18%: 1
5. 3. 1972	Mieterschutzmassnahmen	Obl.	85,4	19%: 0
4. 6. 1972	Baumarkt drBB	Obl.	83,3	19%: 0
4. 6. 1972	Schutz der Währung drBB	Obl.	87,7	19%: 0
3. 12. 1972	Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden- vorsorge	GE	74,0	19%: 0
3. 12. 1972	Europäische Gemeinschaften	Obl.	72,5	19%: 0
4. 3. 1973	Wissenschaftliche Forschung	Obl.	64,5	17%: 2½
20. 5. 1973	Jesuiten und Klöster	Obl.	54,9	14½: 5½
2. 12. 1973	Konjunkturbeschlüsse (Preise, Löhne, Gewinne) drBB	Obl.	59,7	17%: 2
2. 12. 1973	Konjunkturbeschlüsse (Kreditwesen) drBB	Obl.	65,1	16%: 3½
2. 12. 1973	Konjunkturbeschlüsse (Baumarkt) drBB	Obl.	70,4	17%: 2
2. 12. 1973	Konjunkturbeschlüsse (Abschreibun- gen) drBB	Obl.	68,0	17%: 2½
2. 12. 1973	Tierschutz	Obl.	84,0	19%: 0
8. 12. 1974	Ausgabenbeschlüsse, Erschwerung	Obl.	67,0	19%: 0
8. 6. 1975	Schutz der Währung drBB	Obl.	85,5	19%: 0
8. 6. 1975	Erhöhung der Steuereinnahmen	Obl.	56,0	14%: 5
8. 6. 1975	Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen	Obl.	75,9	19%: 0
7. 12. 1975	Niederlassungsfreiheit und Unterstüt- zungsregelung	Obl.	75,6	19%: 0
7. 12. 1975	Wasserwirtschaft	Obl.	77,5	18%: 1
13. 6. 1976	Arbeitslosenversicherung	Obl.	68,3	18%: 1
5. 12. 1976	Geld- und Kreditpolitik drBB	Obl.	70,3	19%: 0
5. 12. 1976	Preisüberwachung drBB	Obl.	82,0	19%: 0
13. 3. 1977	Neuordnung des Staatsvertragsreferen- dums	GE	61,0	18%: 1½
12. 6. 1977	Steuerharmonisierung	Obl.	61,3	16%: 3½
25. 9. 1977	Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum	Obl.	57,8	15%: 4
25. 9. 1977	Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative	Obl.	56,7	16%: 3
26. 2. 1978	Konjunkturartikel	Obl.	68,4	19%: 0
24. 9. 1978	Gründung des Kantons Jura	Obl.	82,3	19%: 0
18. 2. 1979	Fuss- und Wanderwege	GE	77,6	19%: 1
2. 3. 1980	Landesversorgung	Obl.	86,1	20%: 0
30. 11. 1980	Aufhebung des Kantonsanteils am Rein- ertrag der Stempelabgaben	Obl.	67,3	17%: 3
30. 11. 1980	Neuverteilung der Reineinnahmen der Eidg. Alkoholverwaltung	Obl.	71,0	18%: 2
30. 11. 1980	Brotgetreideordnung	Obl.	63,5	17%: 3
14. 6. 1981	Gleiche Rechte für Mann und Frau	GE	60,3	14%: 6½
14. 6. 1981	Konsumentenschutz	GE	65,5	18%: 2½
29. 11. 1981	Finanzordnung und Verbesserung des Bundeshaushaltes	Obl.	69,0	20%: 0
28. 11. 1982	Preisüberwachung	I	56,1	16%: 4½
27. 1. 1983	Treibstoffzölle	Obl.	52,7	14%: 6½
4. 12. 1983	Bürgerrechtsregelung	Obl.	60,8	18%: 2½
26. 2. 1984	Schwerverkehrsabgabe	Obl.	58,7	13%: 7½
26. 2. 1984	Autobahn vignette	Obl.	53,0	13%: 7
2. 12. 1984	Radio und Fernsehen	Obl.	68,7	20%: 0
2. 12. 1984	Entschädigung der Opfer von Gewalt- verbrechen	GE	82,0	20%: 0

Abgelehnte Vorlagen

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
10. 2. 1946	Verkehrskoordination	GE	33,7	1 :18½
8. 12. 1946	Recht auf Arbeit	I	19,2	0 :19½
18. 5. 1947	Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit	I	31,2	0 :19½
22. 5. 1949	Schweizerische Nationalbank	Obl.	38,5	1½:18½
4. 6. 1950	Finanzreform	Obl.	35,5	5½:14½
1. 10. 1950	Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation	I	27,0	0 :19½
15. 4. 1951	Notenbank	I	12,3	0 :19½
8. 7. 1951	Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen	I	37,6	—
20. 4. 1952	Umsatzsteuern	I	19,0	0 :19½
18. 5. 1952	Rüstungsfinanzierung und Schutz der sozialen Errungenschaften	I	43,7	3½:16½
6. 7. 1952	Deckung der Rüstungsausgaben	Obl.	42,0	3 :16½
6. 12. 1953	Finanzhaushalt	Obl.	42,0	3 :16½
5. 12. 1954	Schutz der Stromlandschaft Rheinau	I	31,2	1 :18½
3. 3. 1955	Schutz der Mieter und Konsumenten	I	50,2	6½:13½
13. 3. 1955	Schutz der Mieter und Konsumenten	GE	40,7	7½:12½
13. 5. 1956	Wasserrechtskonzessionen	I	36,9	2½:17½
30. 9. 1956	Brotgetreideordnung	Obl.	38,7	4½:15½
30. 9. 1956	Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung	GE	45,5	8½:11½
3. 3. 1957	Zivilschutz	Obl.	48,1	12½: 7½
3. 3. 1957	Rundspruch und Fernsehen	Obl.	42,8	9½:10½
26. 1. 1958	Missbrauch wirtschaftlicher Macht	I	25,9	0 :19½
26. 10. 1958	44-Stunden-Woche	I	35,0	½:19½
1. 2. 1959	Frauenstimmrecht	Obl.	33,1	3 :16½
22. 10. 1961	Gesetzesinitiative	I	29,4	0 :19½
1. 4. 1962	Atomwaffenverbot	I	34,8	4 :15½
26. 5. 1963	Entscheidungsrecht über die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen	I	37,8	4½:15½
2. 2. 1964	Steueramnestie	Obl.	42,0	3½:16½
16. 10. 1966	Bekämpfung des Alkoholismus	I	23,4	—
2. 7. 1967	Bodenspekulation	I	32,7	1 :18½
7. 6. 1970	Überfremdung	I	46,0	6½:13½
27. 9. 1970	Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes	I	48,9	7½:12½
15. 11. 1970	Finanzordnung	Obl.	55,4	8½:11½
5. 3. 1972	Bildung eines Wohnbaufonds	I	28,9	0 :19½
24. 9. 1972	Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot	I	49,7	6½:13½
3. 12. 1972	Schaffung einer wirklichen Volkspension	I	25,0	0 :19½
4. 3. 1973	Bildungswesen	Obl.	52,8	9½:10½
20. 10. 1974	Überfremdung und Übervölkerung	I	34,2	0 :19½
8. 12. 1974	Bundeshaushalt	Obl.	44,4	4 :15½
8. 12. 1974	Krankenversicherung	I	26,7	0 :19½
8. 12. 1974	Krankenversicherung	GE	31,8	0 :19½
2. 3. 1975	Konjunkturartikel	Obl.	52,8	10½: 9½
21. 3. 1976	Mitbestimmung	I	32,4	0 :19½
21. 3. 1976	Mitbestimmung	GE	29,6	0 :19½
21. 3. 1976	Reform des Steuerwesens	I	42,2	—
26. 9. 1976	Radio und Fernsehen	Obl.	43,3	3½:16½

Datum	Gegenstand	Art	Ja in %	Stände
26. 9. 1976	Haftpflichtversicherung des Bundes für Motorfahrzeuge und Fahrräder	I	24,3	0 :19%
5. 12. 1976	40-Stunden-Woche	I	22,0	0 :19%
13. 3. 1977	Zum Schutze der Schweiz	I	29,5	0 :19%
13. 3. 1977	Beschränkung der Einbürgerungen	I	33,8	0 :19%
13. 3. 1977	Neuordnung des Staatsvertragsreferen- dums	I	21,9	0 :19%
12. 6. 1977	Umsatzsteuer und direkte Bundessteuer	Obl.	40,5	1 :18%
25. 9. 1977	Mieterschutz	I	42,2	3½:16½
25. 9. 1977	Mieterschutz	GE	41,2	1½:18%
25. 9. 1977	Luftverschmutzung durch Motorfahr- zeuge	I	39,0	1½:18%
25. 9. 1977	Fristenlösung	I	48,3	6½:13½
4. 12. 1977	Reichtumssteuer	I	44,4	2½:17½
4. 12. 1977	Ziviler Ersatzdienst	Obl.	37,6	0 :19%
26. 2. 1978	Demokratie im Nationalstrassenbau	I	38,7	0 :19%
26. 2. 1978	Herabsetzung des AHV-Alters	I	20,6	0 :19%
28. 5. 1978	12 motorfahrzeugfreie Sonntage im Jahr	I	36,3	0 :19%
18. 2. 1979	Stimm- und Wahlrecht für 18jährige	Obl.	49,2	8½:12½
18. 2. 1979	Verbot der Suchtmittelreklame	I	41,0	½:20%
18. 2. 1979	Volksrechte und Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen	I	48,8	8½:12½
20. 5. 1979	Mehrwertsteuer und direkte Bundes- steuer	Obl.	34,6	0 :20%
2. 3. 1980	Trennung von Kirche und Staat	I	21,1	0 :20%
5. 4. 1981	Mitenand-Initiative für eine neue Aus- länderpolitik	I	16,2	0 :20%
28. 11. 1982	Preisüberwachung	GE	21,6	0 :20%
27. 2. 1983	Energieartikel	Obl.	50,9	11 : 9%
4. 12. 1983	Erleichterung gewisser Einbürgerungen	Obl.	44,8	4½:16½
26. 2. 1984	Zivildienst	I	36,2	1½:19½
20. 5. 1984	Bankgeheimnis und Bankenmacht	I	27,0	0 :20%
20. 5. 1984	Ausverkauf der Heimat	I	48,9	7½:13½
23. 9. 1984	Zukunft ohne weitere Atomkraftwerke	I	45,0	5½:15½
23. 9. 1984	Energieversorgung	I	45,8	5½:15½
2. 12. 1984	Mutterschaftsversicherung	I	15,8	0 :20%



Verfassungsentwurf

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Präambel

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Im Willen, den Bund der Eidgenossen zu erneuern;
gewiss, dass frei nur bleibt, wer seine Freiheit gebraucht,
und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen;
eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht
und der Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt,
haben Volk und Kantone der Schweiz die folgende Verfassung beschlossen:

Erster Teil: Grundrechte und staatsleitende Grundsätze

1. Kapitel: Wesen und Ziele der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art. 1 Schweizerische Eidgenossenschaft

¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat.

² Sie besteht aus den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.

Art. 2 Ziele

¹ Der Staat sorgt für das friedliche Zusammenleben der Menschen in einer gerechten Ordnung.

² Er schützt die Rechte und Freiheiten der Menschen und schafft die erforderlichen Grundlagen für ihre Verwirklichung.

³ Er fördert die Mitwirkung der Bürger an den politischen Entscheidungen.

⁴ Er strebt eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung an, die der Wohlfahrt des Volkes und der Entfaltung und Sicherheit der Menschen dient.

⁵ Er schützt die Umwelt und schafft eine zweckmässige Raumordnung.

⁶ Er schützt die allgemeine Gesundheit.

⁷ Er fördert Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kultur.

⁸ Er wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Art. 3 Teilung der Aufgaben

Bund und Kantone teilen sich in die Aufgaben des Staates.

2. Kapitel: Grundsätze staatlichen Handelns

Art. 4 Bindung an Verfassung und Gesetz

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an Verfassung und Gesetz gebunden.

Art. 5 Allgemeine Rechtsgrundsätze

¹ Die Handlungen staatlicher Organe müssen ihren Zielen angemessen sein.

² Kein staatliches Organ darf willkürlich handeln.

³ Staatliche Organe und Private schulden einander Treu und Glauben.

Art. 6 Schadenersatz

¹ Der Staat haftet für den Schaden, den seine Organe rechtswidrig verursacht haben.

² Er haftet auch für den Schaden, den seine Organe rechtmässig verursacht haben, wenn Einzelne davon schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.

Art. 7 Informationspflicht der Behörden

Die Behörden müssen über ihre Tätigkeit ausreichend informieren und Auskunft erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

3. Kapitel: Grundrechte

Art. 8 Menschenwürde

Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Art. 9 Rechtsgleichheit

¹ Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich.

² Niemand darf wegen seiner Herkunft, seines Geschlechtes, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner sozialen Stellung, seiner weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder Meinung benachteiligt oder bevorzugt werden.

³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Art. 10 Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre

¹ Jedermann hat das Recht auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit.

² Die Todesstrafe und Körperstrafen sind untersagt.

³ Die Privatsphäre und die Wohnung sind geschützt. Das Post- und Fernmeldegeheimnis ist gewährleistet.

⁴ Jedermann kann die Akten einsehen, die ihn betreffen, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen eine Geheimhaltung erfordern. Er hat Anspruch auf Berichtigung.

Art. 11 Glaubens- und Gewissensfreiheit

¹ Jedermann kann seine Religion oder seine Weltanschauung frei wählen und bekennen.

² Jedermann hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten, an einem religiösen Unterricht teilzunehmen oder eine religiöse Handlung vorzunehmen, doch darf niemand hiezu gezwungen werden. Jedermann hat die gleiche Freiheit auch für seine Weltanschauung.

Art. 12 Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit

¹ Jedermann kann seine Meinung frei bilden, frei äussern und verbreiten.

² Der Staat sorgt dafür, dass die Meinungen in ihrer Vielfalt Ausdruck finden können, vor allem in Presse, Radio und Fernsehen.

³ Die Zensur ist untersagt.

Art. 13 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

¹ Jedermann hat das Recht, sich mit andern zu versammeln und zu vereinigen oder Versammlungen und Vereinigungen fernzubleiben.

² Versammlungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund können bewilligungspflichtig erklärt werden. Sie dürfen nur verboten oder eingeschränkt werden, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht.

Art. 14 Wissenschafts- und Kunstfreiheit

Die wissenschaftliche Lehre und Forschung sowie die künstlerische Betätigung sind frei.

Art. 15 Niederlassungsfreiheit und Auswanderungsfreiheit

¹ Ein Schweizer kann sich an jedem Ort des Landes niederlassen.

² Er kann auswandern und jederzeit in die Schweiz zurückkehren.

³ Er darf aus der Schweiz nicht ausgewiesen werden.

Art. 16 Asylrecht, Freizügigkeit und Einbürgerung der Ausländer

¹ Flüchtlingen wird nach Gesetz Asyl gewährt.

² Ausländer, die sich seit mehr als einem Jahr rechtmässig in der Schweiz befinden, können ihren Aufenthaltsort im ganzen Land frei wählen.

³ Ausländer haben unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein Recht auf Einbürgerung.

Art. 17 Eigentumsgarantie

¹ Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.

³ Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.

Art. 18 Berufswahlfreiheit

Jedermann kann seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei wählen.

Art. 19 Wirtschaftsfreiheit

¹ Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig sind.

³ Die Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Betätigung der Ausländer und ausländisch beherrschten Unternehmen einschränken.

Variante:

Streichen der Art. 17, 18 und 19, diese Artikel jedoch im 4. Kapitel einfügen: Art. 17 als Art. 29bis, Art. 18 als Art. 26bis, Art. 19 als Art. 34 Abs. 01, 02 und 03.

Art. 20 Rechtsschutz

¹ Jedermann hat Anspruch auf Rechtsschutz. Für Minderbemittelte ist der Rechtsschutz unentgeltlich.

² Die Gerichte sind unabhängig.

³ Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte sind untersagt.

⁴ Die Parteien haben in allen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör und auf einen begründeten Entscheid innert angemessener Frist.

⁵ Gegen Verfügungen der Verwaltung kann der Betroffene in letzter Instanz bei einem Gericht Beschwerde führen; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

⁶ Der Staat fördert die Rechtskenntnis und die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte.

Art. 21 Rechtsschutz für Inhaftierte und Internierte

¹ Jede Anordnung einer Untersuchungs- oder Sicherungshaft muss dem Gericht unterbreitet werden; dieses entscheidet unverzüglich.

² Wer sich ohne Verurteilung in Haft befindet oder interniert ist, kann jederzeit ein Gericht anrufen; dieses entscheidet unverzüglich.

³ Der Betroffene muss über seine Rechte unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, sie geltend zu machen.

Art. 22 Petitionsrecht

¹ Jedermann ist berechtigt, an Behörden Petitionen zu richten, und es darf ihm daraus kein Nachteil erwachsen.

² Petitionen müssen von einer zuständigen Behörde innert angemessener Frist beantwortet werden.

Art. 23 Schranken der Grundrechte

¹ Die Grundrechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. Ihr Kern ist unantastbar.

² Einschränkungen der Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Vorbehalten bleiben Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr.

³ Die Grundrechte von Wehrmännern, Beamten, Strafgefangenen und andern Personen, die in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen, dürfen zusätzlich nur so weit eingeschränkt werden, als es das besondere öffentliche Interesse erfordert, das diesem Verhältnis zugrundeliegt.

Art. 24 Verwirklichung der Grundrechte

Die Grundrechte müssen in der ganzen Gesetzgebung, besonders auch in Organisations- und Verfahrensvorschriften zur Geltung kommen.

Art. 25 Wirkung der Grundrechte unter Privaten

¹ Gesetzgebung und Rechtsprechung sorgen dafür, dass die Grundrechte sinngemäss auch unter Privaten wirksam werden.

² Wer Grundrechte ausübt, hat die Grundrechte anderer zu achten. Vor allem darf niemand Grundrechte durch Missbrauch seiner Machtstellung beeinträchtigen.

4. Kapitel: Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik

Art. 26 Sozialrechte

¹ Der Staat trifft Vorkehren,

- a. damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann;
- b. damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;
- c. damit jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;
- d. damit jedermann die für seine Existenz unerlässlichen Mittel erhält;
- e. damit jedermann eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann, und der Mieter vor Missbräuchen geschützt ist.

² Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft.

Variante: statt Art. 18

Art. 26bis Berufsfreiheit

Jedermann kann seinen Beruf und seinen Arbeitsplatz frei wählen.

Art. 27 Gesamtverträge

¹ Das Gesetz kann die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen vorsehen.

² Die Allgemeinverbindlicherklärung ist nur zulässig, wenn die vertraglichen Bestimmungen die Interessen der Minderheiten und die regionalen Verschiedenheiten berücksichtigen sowie die Grundrechte und das öffentliche Interesse wahren.

Art. 28 Kollektive Arbeitsbeziehungen

¹ Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, betriebliche und berufliche Angelegenheiten gemeinsam zu regeln.

² Das Gesetz sieht Bestimmungen vor zur Verhütung und zur Überwindung von Arbeitskonflikten. Zwangsschlichtung ist ausgeschlossen.

³ Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, kollektive Kampfmassnahmen im Zusammenhang mit Arbeitsbeziehungen zu treffen. Für Beamte wird dieses Recht vom Gemeinwesen geregelt, dem sie angehören.

Art. 29 Ordnung des Unternehmens

¹ Die Gesetzgebung über Unternehmen regelt:

- a. die Rechte der Kapitalgeber;
- b. die Zuständigkeit der Leitungsorgane;
- c. die Mitbestimmung der im Unternehmen Tätigen an den Unternehmensentscheidungen;

d. die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheidungen direkt betroffenen Dritten.

² Der Staat sorgt dafür, dass die im Unternehmen Tätigen nach Möglichkeit wirtschaftlich gesichert sind und sich am Arbeitsplatz persönlich entfalten können.

Variante: statt Art. 17

Art. 29bis Eigentumsgarantie

¹ *Das Eigentum ist im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet.*

² *Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.*

³ *Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.*

Art. 30 Eigentumspolitik

Mit seiner Eigentumspolitik soll der Staat vor allem:

- a. die Umwelt vor übermässiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung schützen;
- b. eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder fördern;
- c. die natürliche und die kulturelle Eigenart des Landes wahren;
- d. eine übermässige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten;
- e. volkswirtschaftlich oder sozial schädliches Gewinnstreben bekämpfen;
- f. für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen;
- g. das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen dient und das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird, schützen und fördern;
- h. eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen fördern.

Art. 31 Wirtschaftspolitik

Variante:

⁰ *Der Staat strebt eine marktwirtschaftliche Ordnung an, welche die sozialen Pflichten beachtet.*

Mit seiner Wirtschaftspolitik soll der Staat vor allem:

- a. eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung fördern;
- b. Arbeitslosigkeit und Teuerung verhüten und bekämpfen;
- c. die Währung schützen und die Geldmenge kontrollieren;
- d. im Rahmen der Raumordnung die Umwelt schützen;
- e. die Versorgung des Landes mit Energie, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen;
- f. für eine sparsame Verwendung von Rohstoffen und Energie sorgen;
- g. den öffentlichen und den privaten Verkehr aufeinander abstimmen;
- h. die Landwirtschaft schützen und entwickeln;

- i. die Aussenwirtschaft fördern und auf die Ziele der Aussenpolitik abstimmen;
- k. Regionen mit erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen unterstützen;
 - 1. Wirtschaftszweigen, deren Existenz gefährdet ist, Beihilfe zur Umstellung oder wenn nötig zur Erhaltung leisten.

Variante:

Absatz 2:

² Wenn diese Ziele es verlangen, kann der Staat in den Wirtschaftsablauf eingreifen und Wirtschaftspläne aufstellen.

Art. 32 Wettbewerb

¹ Das Gesetz verhindert, dass Wettbewerbsbeschränkungen, wie sie namentlich von Kartellen und ähnlichen marktmächtigen Organisationen herrühren, wirtschaftlichen oder sozialen Schaden verursachen.

² Es wirkt unerwünschten Zusammenschlüssen von Unternehmen entgegen, besonders der Verflechtung von Banken mit andern Unternehmen.

³ Der unlautere Wettbewerb wird durch Gesetz bekämpft.

Art. 33 Schutz der Konsumenten

Das Gesetz schützt die Konsumenten und setzt der Werbung Schranken.

Art. 34 Wirtschaftstätigkeit des Staates, Verstaatlichung

Variante:

Abs. 01, 02 und 03 statt Art. 19:

⁰¹ Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Rechtsordnung gewährleistet.

⁰² Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig sind.

⁰³ Die Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Betätigung der Ausländer und ausländisch beherrschter Unternehmen einschränken.

¹ Der Staat kann wirtschaftlich tätig werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt.

² Einzelne Wirtschaftsbereiche oder einzelne Unternehmen können nur gegen Entschädigung und nur dann verstaatlicht werden, wenn die Weiterführung der privaten Wirtschaftstätigkeit das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde.

Art. 35 Steuerpolitik

¹ Der Staat stuft die Einkommens- und Vermögenssteuern ab nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen; er kann andere Abgaben entsprechend gestalten.

² Er bekämpft Steuerflucht und Steuerhinterziehung.

5. Kapitel: Kulturpolitik

Art. 36

¹ Der Staat fördert das kulturelle Schaffen und erleichtert jedermann den Zugang zum kulturellen Leben.

² Mit seiner Kulturpolitik soll der Staat vor allem:

- a. die sprachliche und die kulturelle Vielfalt der Schweiz wahren;
- b. kulturelle Einrichtungen schaffen und fördern;
- c. die lokale und regionale Eigenständigkeit bewahren, bedrohte Minderheiten schützen und wenig begünstigte Landesteile fördern;
- d. die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland fördern;
- e. Kulturgüter und Denkmäler erhalten und pflegen.

³ Die Landessprachen der Schweiz sind das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische.

Variante: Art. 36bis

Bildungspolitik

Mit seiner Bildungspolitik soll der Staat vor allem:

- a. für jedermann eine seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Ausbildung gewährleisten;*
- b. die Fähigkeit und Bereitschaft eines jeden zu Verantwortung und Solidarität fördern;*
- c. die schöpferischen Kräfte eines jeden entwickeln helfen;*
- d. den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und Bildungsstufen erleichtern.*

6. Kapitel: Landesverteidigung

Art. 37

¹ Alle Schweizer können im Rahmen der Gesamtverteidigung zu Dienstleistungen verpflichtet werden.

² Alle Männer sind wehrpflichtig.

³ Wer den Militärdienst mit seinem Gewissen nicht vereinbaren kann, leistet einen zivilen Ersatzdienst.

Zweiter Teil: Bund und Kantone

1. Kapitel: Die Organisation der Kantone

Art. 38 Kantonsverfassung

¹ Jeder Kanton gibt sich eine Verfassung.

² Die Kantonsverfassung unterliegt der Volksabstimmung. Sie muss von der Mehrheit der Stimmenden angenommen werden.

³ Eine bestimmte Anzahl der Stimmberechtigten kann jederzeit eine Änderung der Kantonsverfassung verlangen.

⁴ Der Kanton muss für seine Verfassung um die Gewährleistung des Bundes nachsuchen. Diese wird erteilt, wenn die Verfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht.

Art. 39 Politische Rechte

¹ Die Schweizer, die in der Schweiz wohnhaft und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, haben das Stimmrecht auch in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten.

² Die Kantone können das Stimmrecht weiteren Personen erteilen.

³ Sie bestimmen die Voraussetzungen der Wählbarkeit.

⁴ Das Stimmrecht steht in Kantonsangelegenheiten den im Kanton, in Gemeindeangelegenheiten den in der Gemeinde wohnenden Stimmberechtigten zu.

Art. 40 Organisation

¹ Die Kantone sind in ihrer Organisation frei.

² Sie bestimmen die Aufgaben ihrer Gemeinden und den Umfang der Gemeindeautonomie.

³ Sie schaffen die Organe, die zur Verwirklichung des Bundesrechts notwendig sind. Sie bestellen Gerichte zur Beurteilung von Streitigkeiten des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts des Bundes. In diesen Bereichen kann der Bund das Verfahrensrecht vereinheitlichen.

Art. 41 Bürgerrecht

¹ Jeder Schweizer ist Bürger eines Kantons und einer Gemeinde.

² Niemand darf wegen seines Kantons- oder seines Gemeindebürgerrechts benachteiligt werden.

³ Das kantonale Recht kann die Bürgergemeinden ermächtigen, für ihre Bürger besondere Rechte und Pflichten vorzusehen.

Art. 42 Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone

¹ Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen.

² Für Änderungen im Gebiet der Kantone genügt die Genehmigung der Bundesversammlung, wenn die beteiligten Kantone und die Bevölkerung des betroffenen Gebietes zugestimmt haben.

³ Die Bundesversammlung legt im Einzelfall das Verfahren fest.

⁴ Grenzbereinigungen zwischen den Kantonen werden durch interkantonale Vereinbarung vorgenommen.

2. Kapitel: Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Art. 43 Bundestreue und Zusammenarbeit

- ¹ Bund und Kantone schulden einander Rücksicht und Beistand.
- ² Sie unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie arbeiten namentlich durch gemeinsame Planungen zusammen.
- ³ Der Bund kann durch Gesetz die nachbarliche Zusammenarbeit der Kantone regeln.

Art. 44 Verträge und gemeinsame Einrichtungen

- ¹ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen.
- ² Der Bund und die Kantone können miteinander Verwaltungsabkommen schliessen.
- ³ Die Kantone können miteinander oder mit dem Bund gemeinsame Einrichtungen und Organe schaffen.

Art. 45 Verhältnis der Rechtsordnungen

- ¹ Bundesrecht geht kantonalem Recht vor.
- ² Der Bund kann den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen abgrenzen.
- ³ Die Doppelbesteuerung unter Kantonen ist untersagt.

Art. 46 Bundesaufsicht

- ¹ Der Bund wacht darüber, dass die Kantone das Bundesrecht einhalten.
- ² Er ergreift nötigenfalls geeignete Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.

Art. 47 Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone

- ¹ Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.
- ² Er greift ein, um die innere Ordnung der Kantone zu sichern oder wiederherzustellen, wenn sie schwer bedroht oder gestört ist, und die Kantone sie nicht selbst zu wahren vermögen.
- ³ Er kann zu diesem Zweck über kantonale Polizeikräfte verfügen.

3. Kapitel: Verantwortung von Bund und Kantonen

Art. 48 Begriff der Verantwortung

- ¹ Die Staatsaufgaben stehen in der Verantwortung des Bundes oder der Kantone.
- ² Wer eine Verantwortung trägt, hat das Recht und die Pflicht, die geeigneten Vorkehren zur Erfüllung der Staatsaufgaben zu treffen.

Art. 49 Auswärtige Angelegenheiten

¹ Der Bund trägt die Verantwortung für die Beziehungen zum Ausland.

² Die Kantone können in ihren Verantwortungsbereichen mit dem Ausland in nachbarlichen Angelegenheiten Abkommen schliessen. Sie handeln unter der Aufsicht des Bundes und, wenn er es als notwendig erachtet, durch seine Vermittlung.

Art. 50 Hauptverantwortung des Bundes

¹ Der Bund trägt die Hauptverantwortung für:

- a. Landesverteidigung;
- b. Staatsangehörigkeit, Stellung der Ausländer und Gewährung von Asyl;
- c. Zivil- und Strafrecht, Schuldbetreibung und Konkurs;
- d. Soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz;
- e. Eigentumsordnung und Eigentumspolitik;
- f. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik;
- g. Geld und Währung;
- h. Energiepolitik;
- i. Eisenbahnen, Schifffahrt und Luftfahrt;
- k. Strassenverkehr und Nationalstrassen;
- l. Landesplanung;
- m. Post- und Fernmeldewesen;
- n. Radio und Fernsehen;
- o. Mass und Gewicht;

² Die Kantone können in diesen Bereichen tätig werden, soweit Bundesgesetze es nicht ausschliessen.

Art. 51 Hauptverantwortung der Kantone

¹ Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für:

- a. öffentliche Ordnung;
- b. öffentliche Fürsorge;
- c. Spitäler und andere Einrichtungen der Gesundheitspflege;
- d. Schule und Bildung;
- e. Beziehungen zwischen Staat und Kirche;
- f. regionale und örtliche Raumordnung;
- g. Strassen;
- h. Nutzung der öffentlichen Gewässer und der Bodenschätze;

² Der Bund kann in diesen Bereichen:

- a. durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen;
- b. in Einzelfällen selber Einrichtungen schaffen.

³ Der Bund kann für seine Sicherheitsbedürfnisse über kantonale Polizeikräfte verfügen.

Art. 52 Übrige Verantwortungsbereiche

¹ Wo die Verfassung weder dem Bund noch den Kantonen die Hauptverantwortung zuweist, sind die Kantone verantwortlich, wenn Bundesgesetze nichts anderes bestimmen.

² Zu diesen Bereichen gehören namentlich:

- a. Schutz der Gesundheit;
- b. Schutz der Umwelt, der Landschaft und der Siedlungen;
- c. Kulturförderung;
- d. Förderung von Forschung, Wissenschaft und Kunst;
- e. Hochschulen;
- f. Berufsbildung.

Art. 53 Wahrung der kantonalen Selbständigkeit

¹ Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, wahrt er die Selbständigkeit der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren lässt.

² Die Kantone verwirklichen das Bundesrecht, soweit es nicht notwendig ist, dass der Bund es selbst tut.

4. Kapitel: Finanzordnung

Art. 54 Bundesabgaben

¹ Der Bund kann folgende Abgaben erheben:

- a. Zölle und andere Abgaben an der Grenze;
- b. eine allgemeine Verbrauchsumsatzsteuer;
- c. besondere Verbrauchssteuern auf
 - 1) Genussmitteln, namentlich auf Tabak und alkoholischen Getränken,
 - 2) Energieträgern aller Art;
- d. Stempelsteuern;
- e. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen;
- f. eine Steuer vom Einkommen natürlicher Personen (Zusatzsteuer);
- g. Steuern vom Gewinn und von den eigenen Mitteln der juristischen Personen;
- h. Steuern und andere Abgaben zur Abwehr oder zum Ausgleich von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes;
- i. Abgaben für Sozialversicherungen;
- k. Abgaben als Ersatz für persönliche eidgenössische Dienstpflichten;
 - l. Lenkungsabgaben, die dazu dienen, ein den Zielen des Bundesrechts entsprechendes Verhalten zu erwirken;
- m. Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen;
- n. Gebühren und Monopolabgaben.

² Die Vorschriften des Bundes über die Ausgestaltung der kantonalen Einkommenssteuern gelten auch für die Zusatzsteuer des Bundes.

Art. 55 Abgaben der Kantone

¹ Die Kantone können Steuern vom Einkommen und vom Vermögen natürlicher Personen sowie andere Abgaben erheben.

² Soweit der Bund Abgaben erhebt, können die Kantone keine gleichartigen Abgaben erheben, wenn das Bundesgesetz es nicht anders bestimmt. Vorbehalten bleibt die Besteuerung juristischer Personen durch Kirchen.

³ Der Bund kann zur Harmonisierung der kantonalen Steuern oder im Interesse des Finanzausgleichs:

- a. den Kantonen vorschreiben, bestimmte Steuern zu erheben;
- b. durch Rahmengesetze die Ausgestaltung der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern bestimmen und die Mindestbelastung festlegen;
- c. durch Rahmengesetze die Ausgestaltung anderer kantonomer Steuern bestimmen.

Art. 56 Finanzausgleich

¹ Der Bund schafft ein System des Finanzausgleichs.

² Den Kantonen steht mindestens ein Sechstel des ordentlichen Ertrages gemäss Artikel 54 Abs. 1 Buchstaben a–g zur freien Verwendung zu.

³ Der Bund verteilt den Kantonsanteil auf die Kantone; er berücksichtigt dabei ihre Leistungsfähigkeit und Bedürfnisse.

⁴ Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren für die Erfüllung von Aufgaben, die er ihnen überträgt oder die sonstwie im Interesse des Landes liegen. Er kann die Entwicklungsprogramme der wirtschaftlich schwachen Kantone unterstützen.

⁵ Er kann Regeln aufstellen über einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich zugunsten der Kantone, die öffentliche Leistungen für Bewohner anderer Kantone erbringen.

⁶ Er erlässt Rahmengesetze über die Gestaltung der Finanzplanung, des Voranschlages und der Rechnung der Kantone.

Dritter Teil: Organisation des Bundes

1. Kapitel: Volk und Stände

Art. 57 Stimmberechtigte

Alle Schweizer sind in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

Art. 58 Ausübung des Stimmrechts

¹ Der Stimmberechtigte übt das Stimmrecht an seinem Wohnort aus. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Es regelt namentlich die Ausübung des Stimmrechts der Auslandschweizer.

² Die geheime und unverfälschte Stimmabgabe ist gewährleistet. Die Ausübung des Stimmrechts soll erleichtert werden.

Art. 59 Inhalt des Stimmrechts

Der Stimmberechtigte hat das Recht, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen sowie eidgenössische Volksinitiativen und Referendumsbegehren zu unterzeichnen.

Art. 60 Wahlen

¹ Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat und den Ständerat.

² Wahlkreise sind die Kantone. Für die Wahl des Nationalrates können grosse Wahlkreise durch Bundesgesetz unterteilt werden.

³ Stille Wahlen sind ausgeschlossen.

Variante:

¹ *Die Stimmberechtigten wählen nach dem Verhältnisverfahren den Nationalrat.*

² *Die Kantone bestimmen das Verfahren für die Wahl des Ständerates.*

³ *Wahlkreise sind die Kantone.*

⁴ *Stille Wahlen sind ausgeschlossen.*

Art. 61 Obligatorisches Referendum

¹ Dem Volk und den Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. alle Änderungen der Bundesverfassung;
- b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften.

² Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Volksbegehren auf Totalrevision der Bundesverfassung;
- b. Volksbegehren, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind.

Art. 62 Fakultatives Referendum

¹ Bundesgesetze werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder drei kantonale Parlamente innert 90 Tagen seit der Veröffentlichung es verlangen.

² Dem fakultativen Referendum sind auch internationale Verträge unterstellt, die

- a. unbefristet und unkündbar sind;
- b. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- c. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

³ Die Bundesversammlung kann beschliessen, dass weitere internationale Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

⁴ Die Bundesdekrete unterliegen nicht dem fakultativen Referendum.

Art. 63 Feststellung des Abstimmungsergebnisses

¹ Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden dafür stimmt.

² Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände dafür stimmen.

³ Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als seine Ständestimme.

⁴ Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden haben eine halbe Ständestimme.

Art. 64 Volksinitiative

¹ 50 000 Stimmberechtigte können in der Form der Anregung ein Volksbegehren einreichen und verlangen, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung trifft.

² Das Begehren kann in Richtlinien oder in einem ausgearbeiteten Entwurf bestehen.

Art. 65 Kantonsinitiative

Drei kantonale Parlamente können der Bundesversammlung in der Form der Anregung ein Begehren einreichen mit den gleichen Wirkungen wie die Volksinitiative.

Art. 66 Behandlung der Initiative

¹ Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Begehren Folge geben will. Lehnt sie es in der Sache ab, so wird es dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes.

³ Die Vereinigte Bundesversammlung arbeitet die Vorlage aus, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können.

Variante: statt Art. 64–66:

Art. 64

Allgemeine Anregung

¹ 50 000 Stimmberechtigte können ein Volksbegehren in Form der allgemeinen Anregung einreichen.

² Die Bundesversammlung entscheidet, ob sie dem Volksbegehren Folge geben will.

³ Lehnt sie es ab, so wird das Volksbegehren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

⁴ Hat die Bundesversammlung oder das Volk beschlossen, dem Volksbegehren Folge zu geben, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt dafür die Form der Verfassung oder des Gesetzes.

Art. 64bis

Formulierte Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

¹ 100 000 Stimmberechtigte können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

² Das Volksbegehren und der allfällige Gegenentwurf werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.

Art. 64ter

Formulierte Gesetzesinitiative

¹ 50 000 Stimmberechtigte können in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes den Erlass eines Gesetzes verlangen.

² Wenn die Bundesversammlung dem Begehren zustimmt, unterliegt das Gesetz dem fakultativen Referendum.

³ Lehnt sie es ab, so werden das Begehren und ein allfälliger Gegenentwurf dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung kann einen Gegenentwurf unterbreiten.

Art. 65

Kantonsinitiative

Drei kantonale Parlamente können eine Initiative einreichen; diese hat die gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative.

Art. 66

Initiative und Gegenvorschlag

Stellt die Bundesversammlung der Initiative einen eigenen Gegenvorschlag gegenüber, so ist über die Initiative und gleichzeitig, für den Fall, dass sie abgelehnt wird, über den Gegenvorschlag abzustimmen.

Art. 67 Ergänzende Bestimmungen

Das Gesetz sieht ergänzende Bestimmungen über Inhalt und Ausübung des Stimmrechts vor.

Art. 68 Politische Parteien

¹ Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

² Den politischen Parteien können nach Bundesgesetz staatliche Beiträge und andere Leistungen ausgerichtet werden.

³ Eine Leistung wird an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die politischen Parteien nach demokratischen Grundsätzen organisieren und betätigen, dass sie im Nationalrat über eine Mindestzahl von Sitzen verfügen und über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

Art. 69 Anhörung

¹ Die Kantone und die politischen Parteien sowie die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen und weitere Kreise werden bei der Vorbereitung der Gesetzgebung in zweckmässiger Weise angehört.

² Jedermann kann den Bundesbehörden für die Vorbereitung der Gesetzgebung Vorschläge unterbreiten.

³ Der Zugang zu den Stellungnahmen ist gewährleistet.

⁴ Der Bund trifft Massnahmen, um eine breite öffentliche Beteiligung an der Gesetzgebung zu ermöglichen.

2. Kapitel: Die Bundesbehörden

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 70 Wählbarkeit

¹ Jeder Stimmberechtigte ist in die Bundesversammlung, in den Bundesrat, in das Bundesgericht und in alle weiteren Behörden des Bundes wählbar.

² Für Ämter, die eine besondere Ausbildung erfordern, kann das Gesetz weitere Voraussetzungen für die Wählbarkeit aufstellen.

Art. 71 Unvereinbarkeiten

¹ Ein Mitglied der Bundesversammlung, ein Bundesrat oder ein Richter oder Ersatzrichter des Bundesgerichtes kann nicht gleichzeitig Mitglied einer andern dieser Behörden sein.

² Die Unvereinbarkeiten für Beamte und andere Personen im Dienst des Bundes werden durch Gesetz geregelt.

Art. 72 Amtsdauer

Die Amtsdauer für die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie für die Bundesbeamten beträgt vier, für die Bundesrichter und Ersatzrichter sechs Jahre.

Art. 73 Amtssitze

Sitz der Bundesversammlung und des Bundesrates ist Bern, Sitz des Bundesgerichts Lausanne und Luzern.

Art. 74 Amtssprachen

Die Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, Französische und Italienische.

Art. 75 Ergänzende Bestimmungen

Das Gesetz sieht ergänzende Bestimmungen über die Organisation der Bundesbehörden vor.

2. Abschnitt: Die Bundesversammlung

A. Stellung

Art. 76

Die Bundesversammlung ist die gesetzgebende und die oberste aufsichtsführende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 77 Nationalrat und Ständerat

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizer Volkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden entsenden einen Abgeordneten.

Variante:

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden einen Abgeordneten. Die 16 Kantone mit der grössten Bevölkerungszahl entsenden einen dritten Abgeordneten.

Art. 78 Verhältnis zwischen den beiden Räten

¹ Die beiden Räte sind einander gleichgestellt.

² Sie verhandeln getrennt. Für Erlasse und Entscheide der Bundesversammlung müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen.

³ Die Räte versammeln sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zur Vereinigten Bundesversammlung:

- a. um Wahlen vorzunehmen;
- b. um Kompetenzkonflikte unter Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. um die von einer Volks- oder Kantonsinitiative angeregte Vorlage auszuarbeiten, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können;
- d. um Begnadigungen auszusprechen;
- e. um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Art. 79 Instruktionsverbot

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Instruktionen.

² Sie müssen ihre Verpflichtungen gegenüber Interessenorganisationen und andere Beziehungen, die ihre politische Unabhängigkeit beeinträchtigen können, offenlegen.

C. Zuständigkeiten

Art. 80 Bundesgesetz und Bundesdekret

- ¹ Die Bundesversammlung erlässt ihre rechtssetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesdekretes.
- ² Sie kann ein Bundesdekret nur erlassen, soweit ein Bundesgesetz dazu ausdrücklich ermächtigt.
- ³ Wichtige Bestimmungen bedürfen der Form des Bundesgesetzes.

Art. 81 Dringlichkeitsrecht

- ¹ Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem Rat als dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden.
- ² Die fakultative Volksabstimmung über ein dringlich erklärtes Bundesgesetz wird innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten durchgeführt.
- ³ Wird ein als dringlich erklärtes Bundesgesetz in der Volksabstimmung abgelehnt, so fällt es ein Jahr nach seinem Inkrafttreten dahin.

Art. 82 Planung

- ¹ Die Bundesversammlung bestimmt die wesentlichen Ziele und die Mittel der Staatstätigkeit.
- ² Sie befindet über die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit, vor allem über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes.

Variante:

bei Annahme von Variante Art. 31 Abs. 2:

- ² Sie befindet über Pläne, namentlich die Richtlinien der Staatspolitik, den Finanzplan und allfällige Wirtschaftspläne des Bundes.

Art. 83 Ausgaben, Voranschlag und Rechnung

Die Bundesversammlung beschliesst nach Massgabe des Finanzplanes die Ausgaben des Bundes und setzt den Voranschlag fest; sie nimmt die Staatsrechnung ab.

Art. 84 Parlamentarische Oberaufsicht

- ¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über alle Behörden und andern Organe, die für den Bund handeln.
- ² Sie kann jedoch kraft ihrer Oberaufsicht deren Erlasse und Entscheide nicht aufheben und keine verbindlichen Weisungen erteilen.

Art. 85 Weitere Zuständigkeiten

- ¹ Die Bundesversammlung
 - a. beaufsichtigt die Führung der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Wahrung der äussern Sicherheit und der Neutralität des Landes;

- b. genehmigt die internationalen Verträge, soweit nicht der Bundesrat zum Abschluss ermächtigt ist;
 - c. beaufsichtigt die Wahrung der innern Sicherheit des Landes;
 - d. beaufsichtigt die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen;
 - e. bewilligt Truppenaufgebote, die mehr als 50 000 Mann umfassen oder länger als einen Monat dauern;
 - f. wählt die Bundesräte, den Bundeskanzler, die Richter und Ersatzrichter des Bundesgerichts, den General und die Parlamentsbeauftragten;
 - g. entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden;
 - h. entscheidet über Begnadigungsgesuche.
- ² Durch Gesetz können der Bundesversammlung weitere Zuständigkeiten eingeräumt werden.

D. Gliederung und Verfahren

Art. 86 Präsidenten

Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten.

Art. 87 Kommissionen

¹ Jeder Rat kann zur Vorbereitung seiner Verhandlungen Kommissionen aus seiner Mitte bestellen.

² Für die Vereinigte Bundesversammlung, für besondere Untersuchungen im Rahmen der Oberaufsicht und für die Bereinigung von Differenzen zwischen den beiden Räten können gemeinsame Kommissionen gebildet werden.

Art. 88 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden, welche die Verhandlungen der Bundesversammlung vorbereiten.

Art. 89 Parlamentsbeauftragte

¹ Die Bundesversammlung kann Parlamentsbeauftragte einsetzen, die in bestimmten Bereichen Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht wahrnehmen.

² Sie wählt namentlich einen Beauftragten, welcher Eingaben Dritter prüft (Ombudsmann).

Art. 90 Sessionen

¹ Die beiden Räte versammeln sich zu Sessionen, so oft es die Geschäfte erfordern.

² Sie werden einberufen auf gesetzlich festgelegte Zeitpunkte, oder wenn sie oder der Bundesrat es beschliessen, oder wenn ein Viertel der Mitglieder eines Rates es verlangt.

Art. 91 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind in der Regel öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 92 Vorschlagsrechte

¹ Jeder Rat, jedes Mitglied der Räte, jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission sowie der Bundesrat kann der Bundesversammlung Vorschläge unterbreiten.

² Das gleiche Recht steht jedem Kanton zu.

Art. 93 Immunität

Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sind für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Kommissionen rechtlich nicht verantwortlich.

3. Abschnitt: Bundesrat

A. Stellung

Art. 94

Der Bundesrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 95 Mitglieder

¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Er wird nach jeder Erneuerung der Bundesversammlung gewählt.

Variante:

¹ *Der Bundesrat besteht aus elf Mitgliedern.*

Diese Variante mit Präsidialdepartement in Art. 96 Abs. 2 jedoch ohne Kanzler in Art. 85, Abs. 1 lit. f und Art. 106.

Art. 96 Der Bundespräsident

¹ Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung aus der Mitte des Bundesrates für die Dauer eines Jahres gewählt.

² Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Er leitet die Arbeit des Bundesrates.

Variante:

¹ Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung aus der Mitte des Bundesrates auf die Dauer von 2 Jahren gewählt. Einmalige Wiederwahl ist möglich.

² Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Er leitet mit Hilfe des Präsidialdepartements die Arbeit des Bundesrates.

C. Zuständigkeiten

Art. 97 Regierungsaufgaben

Der Bundesrat nimmt, soweit nicht die Bundesversammlung zuständig ist, folgende Regierungsaufgaben wahr:

- a. er sorgt für die äussere und innere Sicherheit und die Neutralität des Landes;
- b. er trifft Vorkehren und ergreift Initiativen entsprechend der Lage von Staat und Gesellschaft;
- c. er plant die Staatstätigkeit;
- d. er stellt die Koordination zwischen den Organen des Bundes und zwischen dem Bund und den Kantonen sicher;
- e. er führt die Bundesaufsicht über die Kantone, genehmigt die Kantonsverfassungen, die Abkommen der Kantone mit dem Ausland und, soweit Bundesgesetze es vorsehen, kantonale Erlasse sowie Verträge zwischen den Kantonen;
- f. er verfügt über die Armee;
- g. er trifft die Wahlen, die nicht andern Organen zustehen;
- h. er informiert die Öffentlichkeit laufend über seine Tätigkeit und seine Vorhaben.

Art. 98 Auswärtige Angelegenheiten

¹ Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten.

² Er handelt die internationalen Verträge aus, unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit nicht ein Bundesgesetz ihn zum selbständigen Abschluss ermächtigt, und ratifiziert sie.

Art. 99 Vorverfahren der Gesetzgebung

Der Bundesrat leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung; die Bundesversammlung kann in einzelnen Fällen Ausnahmen vorsehen.

Art. 100 Verordnungen des Bundesrates

¹ Der Bundesrat kann rechtssetzende Bestimmungen erlassen in der Form der Verordnung, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesdekret ihn dazu ausdrücklich ermächtigt. Das Bundesgesetz oder das Bundesdekret muss den Zweck der Verordnung und die Grundsätze für ihre inhaltliche Gestaltung festlegen.

² Der Bundesrat kann ferner im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Verordnungen erlassen, um Störungen der öffentlichen Sicherheit und sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen fallen ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin; sie können nicht erneuert werden.

Art. 101 Andere Verordnungen

¹ Der Bundesrat kann seine Zuständigkeit zum Erlass von Verordnungen auf die Departemente übertragen.

² Durch Gesetz können auf Einrichtungen des Bundes, die keinem Departement angehören, Rechtssetzungsbefugnisse übertragen werden, wenn es sich um Gegenstände von untergeordneter Bedeutung handelt.

Art. 102 Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen

Der Bundesrat ist zuständig für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen.

Art. 103 Rechtspflege

Der Bundesrat übt Verwaltungspflege in den durch Gesetz bezeichneten Fällen aus.

Art. 104 Leitung der Bundesverwaltung

¹ Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung.

² Er sorgt für eine rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Bundesverwaltung und gibt ihr im Rahmen des Gesetzes eine zweckmässige Organisation.

³ Er beaufsichtigt die andern Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes.

4. Abschnitt: Bundesverwaltung, Bundeskanzlei und weitere Organe

A. Organisation der Bundesverwaltung

Art. 105

¹ Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert. Jedes Departement wird von einem Mitglied des Bundesrates geleitet.

² Für besondere Aufgaben können durch Gesetz öffentliche Anstalten und Körperschaften des Bundes gebildet werden.

³ Durch Bundesgesetz können Verwaltungsaufgaben des Bundes auf andere öffentlichrechtliche Organisationen, ausnahmsweise auch auf Personen des Privatrechts übertragen werden.

B. Bundeskanzlei

Art. 106

¹ Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle der Bundesversammlung und des Bundesrates.

² Der Bundeskanzler steht der Bundeskanzlei vor.

C. Weitere Organe des Bundes

Art. 107

Durch die Bundesgesetzgebung können weitere Organe des Bundes geschaffen werden, die der Bundesversammlung oder dem Bundesrat zur Verfügung stehen.

5. Abschnitt: Bundesgericht

A. Stellung

Art. 108

Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

B. Zuständigkeiten

Art. 109 Verfassungsgerichtsbarkeit

¹ Das Bundesgericht beurteilt

- a. Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, namentlich von Grundrechten und politischen Rechten;
- b. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen;
- c. Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie.

² Beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:

- a. Bundesgesetze;
- b. internationale Verträge, Erlasse und Entscheide;
- c. durch Bundesgesetz als Ausnahmen bezeichnete Beschlüsse und Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates;
- d. die Dringlicherklärung eines Bundesgesetzes.

³ Die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes kann hingegen im Falle seiner Anwendung geltend gemacht werden.

⁴ Das Gesetz kann weitere Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellen.

Variante:

Verfassungsgerichtsbarkeit ohne Überprüfung von Bundesgesetzen oder Bundesdekreten auf deren Verfassungsmässigkeit:

Art. 109 Abs. 2 statt Abs. 2/3

² Beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:

- a. Bundesgesetze, Bundesdekrete sowie internationale Verträge, Erlasse und Entscheide weder unmittelbar noch im Falle ihrer Anwendung;*
- b. die durch Bundesgesetze als Ausnahmen bezeichneten Beschlüsse und Entscheide der Bundesversammlung und des Bundesrates.*

Art. 110 Weitere Zuständigkeiten

Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeiten des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie in andern Bereichen der Rechtsprechung.

C. Weitere Gerichte des Bundes

Art. 111

Das Gesetz kann weitere Gerichte des Bundes schaffen; ihre Urteile können an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Vierter Teil: Revision der Bundesverfassung

Art. 112 Grundsatz

Die Bundesverfassung kann jederzeit teilweise oder ganz revidiert werden.

Art. 113 Teilrevision

Die Teilrevision wird nach dem Verfahren für die Gesetzgebung durchgeführt.

Art. 114 Einheit der Materie

Die Teilrevision muss sich auf einen Regelungsbereich beziehen, der eine Einheit darstellt. Sie kann eine oder mehrere Bestimmungen umfassen.

Art. 115 Totalrevision

¹ Die Bundesversammlung kann die Totalrevision beschliessen. Sie entscheidet, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die Revision ausarbeitet.

² Die Totalrevision kann auch von 100.000 Stimmberechtigten verlangt werden. In diesem Fall stimmt das Volk darüber ab, ob sie durchzuführen sei, und ob die Bundesversammlung oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeiten soll.

Art. 116 Durchführung durch die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung führt die Totalrevision nach den Grundsätzen des Verfahrens für die Gesetzgebung durch.

Art. 117 Verfassungsrat

¹ Der Verfassungsrat besteht aus 246 Abgeordneten, von denen 200 wie die Mitglieder des Nationalrates und 46 wie die Mitglieder des Ständerates gewählt werden.

Variante:

Die Zahl hängt vom Inhalt der Art. 1 und 77 ab.

² Für die Mitglieder des Verfassungsrates bestehen keine Unvereinbarkeiten.

³ Der Verfassungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

Art. 118 Referendum von Volk und Ständen

Der revidierte Teil der Bundesverfassung oder die totalrevidierte Bundesverfassung werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen

Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Zum besseren Vergleich sind den Artikeln in dieser Modell-Studie die entsprechenden Artikel des VE 1977 in Klammern beigelegt.

Inhaltsübersicht

Präambel

Erster Teil: Die staatliche Gemeinschaft

1. Kapitel: Wesen und Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft
2. Kapitel: Grundsätze staatlichen Handelns
3. Kapitel: Grundrechte
4. Kapitel: Grundpflichten
5. Kapitel: Staatsziele

Zweiter Teil: Bund und Kantone

1. Kapitel: Die Organisation der Kantone
2. Kapitel: Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
3. Kapitel: Zuständigkeit von Bund und Kantonen
 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
 2. Abschnitt: Umfassende Zuständigkeit des Bundes
 - A. Umfang
 - B. Einzelne Bereiche
 3. Abschnitt: Beschränkte Zuständigkeit des Bundes
 - A. Umfang
 - B. Einzelne Bereiche
4. Kapitel: Finanzordnung

Dritter Teil: Organisation des Bundes

1. Kapitel: Volk und Stände
2. Kapitel: Die Bundesbehörden
 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
 2. Abschnitt: Bundesversammlung
 - A. Stellung
 - B. Zusammensetzung
 - C. Zuständigkeiten
 - D. Gliederung und Verfahren
 3. Abschnitt: Bundesrat
 - A. Stellung
 - B. Zusammensetzung
 - C. Zuständigkeiten
 4. Abschnitt: Bundesverwaltung, Bundeskanzlei und weitere Organe
 - A. Organisation der Bundesverwaltung
 - B. Bundeskanzlei
 - C. Weitere Organe des Bundes
 5. Abschnitt: Bundesgericht
 - A. Stellung
 - B. Zuständigkeiten
 6. Abschnitt: Weitere Gerichte des Bundes

Vierter Teil: Revision der Bundesverfassung

0474

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Im Willen, den Bund der Eidgenossen zu erneuern;
gewiss, dass frei nur bleibt, wer seine Freiheit gebraucht,
und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen;
eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht
und der Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt,
haben Volk und Kantone der Schweiz die folgende Verfassung beschlossen:

Erster Teil: Die staatliche Gemeinschaft

1. Kapitel: Wesen und Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art. 1 **Wesen** (Art. 1)

¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein demokratischer, freiheitlicher und sozialer Bundesstaat.

² Sie besteht aus den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura.

³ Ihre Landessprachen sind das Deutsche, das Französische, das Italienische und das Rätoromanische.

Art. 2 **Zweck** (Art. 2)

¹ Die Eidgenossenschaft wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche Völkergemeinschaft.

² Sie schützt die Rechte und Freiheiten der Menschen in einer gerechten Ordnung.

³ Sie fördert die allgemeine Wohlfahrt und die persönliche Entfaltung des einzelnen.

(Art. 3 Teilung der Aufgaben *Gestrichen*, vgl. Art. 54)

2. Kapitel: Grundsätze staatlichen Handelns

Art. 3 Bindung an das Recht (Art. 4)

Wer staatliche Aufgaben erfüllt, ist an das Recht gebunden.

Art. 4 Allgemeine Rechtsgrundsätze (Art. 5)

- ¹ Staatliche Organe dürfen nicht willkürlich handeln.
- ² Ihre Handlungen müssen verhältnismässig sein.
- ³ Staatliche Organe und Private schulden sich gegenseitig Treu und Glauben.

Art. 5 Haftung (Art. 6)

- ¹ Der Staat haftet für den Schaden, den seine Organe rechtswidrig verursacht haben.
- ² Er haftet auch für den Schaden, den seine Organe rechtmässig verursacht haben, wenn einzelne so schwer davon betroffen sind, dass ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.

Art. 6 Informationspflicht (Art. 7)

Die Behörden informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

3. Kapitel: Grundrechte

Art. 7 Menschenwürde (Art. 8)

Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Art. 8 Rechtsgleichheit (Art. 9)

- ¹ Vor dem Gesetz sind alle gleich.
- ² Niemand darf wegen seiner Herkunft, seines Geschlechts, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner sozialen Stellung, seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder Meinung benachteiligt oder bevorzugt werden.
- ³ Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.

Art. 9 Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit
 (Art. 10)

- ¹ Jedermann hat das Recht auf Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Bewegungsfreiheit und persönliche Sicherheit.
- ² Die Todesstrafe und Körperstrafen sind untersagt.
- ³ Jedermann hat Anspruch auf die für eine menschenwürdige Existenz unerlässlichen Mittel, soweit er sie nicht aus eigenen Kräften aufbringen kann.

Art. 10 Schutz der Persönlichkeit
 (Art. 10)

- ¹ Jedermann hat Anspruch auf Schutz seiner Persönlichkeit, seines Privat- und Familienlebens sowie seiner Wohnung.
- ² Das Post- und das Fernmeldegeheimnis sind gewährleistet.
- ³ Jedermann kann Auskunft über Informationen verlangen, die über ihn bearbeitet werden, und Akten einsehen, die ihn betreffen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen eine Geheimhaltung erfordern. Jedermann hat Anspruch auf Berichtigung.

Art. 11 Freiheit der Religion und der Weltanschauung
 (Art. 11)

- ¹ Jedermann kann seine Religion oder seine Weltanschauung frei wählen und bekennen und einzeln oder in Gemeinschaft bekunden.
- ² Der Unterricht an den öffentlichen Schulen ist konfessionell neutral.

Art. 12 Meinungs- und Informationsfreiheit
 (Art. 12)

- ¹ Jedermann kann seine Meinung frei bilden, äussern und verbreiten.
- ² Jedermann kann Informationen frei empfangen, beschaffen und verbreiten.
- ³ Die Zensur ist untersagt.

Art. 13 Versamlungs- und Vereinigungsfreiheit
 (Art. 13)

- ¹ Jedermann kann sich mit andern versammeln und vereinigen oder Versamlungen und Vereinigungen fernbleiben.
- ² Versamlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligung abhängig gemacht werden. Sie dürfen nur verboten oder eingeschränkt werden, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht.

Art. 14 Wissenschafts- und Kunstfreiheit
(Art. 14)

Die wissenschaftliche Lehre und Forschung sowie die künstlerische Betätigung sind frei.

Art. 15 Niederlassungs- und Auswanderungsfreiheit
(Art. 15)

- ¹ Die Schweizer können sich an jedem Ort des Landes niederlassen.
- ² Sie können auswandern und jederzeit in die Schweiz zurückkehren.

Art. 16 Ausweisung und Auslieferung
(Art. 15)

- ¹ Die Schweizer dürfen nicht ausgewiesen werden.
- ² Sie dürfen nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen ausgeliefert werden.
- ³ Ausländer dürfen nicht in ein Land ausgewiesen, zurückgeschoben oder ausgeliefert werden, in dem sie in ihren Menschenrechten schwer verletzt würden.

Art. 17 Asylrecht, Freizügigkeit und Einbürgerung der Ausländer
(Art. 16)

- ¹ Flüchtlingen wird unter den gesetzlichen Voraussetzungen Asyl gewährt.
- ² Ausländer, die sich seit mehr als einem Jahr rechtmässig in der Schweiz aufhalten, können ihren Aufenthaltsort im ganzen Land frei wählen.
- ³ Ausländer werden unter den gesetzlichen Voraussetzungen eingebürgert.

Art. 18 Eigentumsgarantie
(Art. 17)

- ¹ Das Eigentum ist gewährleistet.
- ² Das Gesetz umschreibt den Inhalt des Eigentums. Es kann Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.
- ³ Für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleich- oder nahekommen, ist Entschädigung zu leisten.

(Art. 18 Berufswahlfreiheit vgl. Art. 19)

Art. 19 Berufs- und Wirtschaftsfreiheit
(Art. 19)

- ¹ Die Freiheit der Wahl und Ausübung des Berufes sowie der Wahl des Arbeitsplatzes und die Freiheit der privaten wirtschaftlichen Betätigung sind gewährleistet.

² Der Staat kann wirtschaftlich tätig werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt.

³ Er kann sich einzelne wirtschaftliche Tätigkeiten selbst vorbehalten, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse es erfordert.

⁴ Er kann einzelne Wirtschaftszweige oder wirtschaftliche Unternehmen in sinngemässer Anwendung der Enteignungsbestimmungen übernehmen, wenn ihre Weiterführung oder Aufgabe das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde.

Art. 20 Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht

(Art. 28)

¹ Arbeitnehmer und Arbeitgeber können betriebliche und berufliche Angelegenheiten gemeinsam regeln und sich zu diesem Zweck frei vereinigen.

² Sie können kollektive Massnahmen zum Schutz wirtschaftlicher und sozialer Interessen bei Arbeitskonflikten treffen; Zwangsschlichtung ist ausgeschlossen. Für Beamte gilt die Regelung des Gemeinwesens, dem sie angehören.

Art. 21 Rechtsschutz im allgemeinen

(Art. 20)

¹ Jedermann hat Anspruch auf Rechtsschutz. Für Minderbemittelte ist der Rechtsschutz unter den gesetzlichen Voraussetzungen unentgeltlich.

² Der Richter ist unabhängig.

³ Niemand darf seinem verfassungsmässigen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte sind untersagt.

⁴ Der zahlungsfähige Schuldner mit festem Wohnsitz in der Schweiz kann für persönliche Forderungen nur vor dem Richter seines Wohnsitzkantons belangt werden.

⁵ Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör und auf einen begründeten Entscheid innert angemessener Frist; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

⁶ Verfügungen der Verwaltung kann der Betroffene in letzter Instanz mit einem ordentlichen Rechtsmittel beim Richter anfechten; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 22 Rechtsschutz bei Freiheitsentzug

(Art. 21)

¹ Jeder, dem die Bewegungsfreiheit entzogen wird, hat das Recht,

- a. unverzüglich und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über seine Rechte unterrichtet zu werden;

- b. im Falle einer nichtrichterlich angeordneten Untersuchungshaft innert kürzester Frist dem Richter vorgeführt zu werden, damit dieser unverzüglich die Fortdauer der Haft oder die Entlassung anordnet;
- c. im Falle eines nichtrichterlich angeordneten andern Freiheitsentzugs jederzeit den Richter anzurufen, damit dieser unverzüglich über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet.

² Er muss die Möglichkeit haben, seine Rechte geltend zu machen.

Art. 23 Petitionsrecht (Art. 22)

¹ Jedermann kann Petitionen an die Behörden richten; es darf ihm daraus kein Nachteil erwachsen.

² Die zuständige Behörde beantwortet Petitionen innert angemessener Frist.

Art. 24 Inhalt und Schranken der Grundrechte (Art. 23)

¹ Der Kern der Grundrechte ist unantastbar.

² Einschränkungen der Grundrechte sind nur zulässig, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse es erfordert.

³ Sie bedürfen der gesetzlichen Grundlage. Wiegen sie besonders schwer, so umschreibt das Gesetz Inhalt, Zweck und Umfang. Vorbehalten bleiben Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr.

⁴ Die Grundrechte von Wehrmännern, Beamten und anderen Personen, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat stehen, dürfen zusätzlich nur so weit eingeschränkt werden, als es das besondere öffentliche Interesse erfordert, das diesem Verhältnis zugrunde liegt.

Art. 25 Verwirklichung der Grundrechte (Art. 24)

¹ Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung, vor allem auch im Organisations- und im Verfahrensrecht, verwirklicht werden.

² Rechtsetzung und Rechtsanwendung sorgen für ihre Ausgestaltung, Erhaltung und Fortentwicklung.

Art. 26 Wirkung der Grundrechte unter Privaten (Art. 25)

¹ Rechtsetzung und Rechtsanwendung sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

² Wer Grundrechte ausübt, hat die Grundrechte anderer zu achten. Vor allem darf niemand Grundrechte durch Missbrauch seiner Machtstellung beeinträchtigen.

4. Kapitel: Grundpflichten

Art. 27 Allgemeine Pflichten

Jedermann hat die Pflichten zu erfüllen, die ihm durch die Rechtsordnung auferlegt werden.

Art. 28 Schulpflicht

Der Schulbesuch ist für jedermann innerhalb der gesetzlichen Altersgrenzen obligatorisch; er ist an öffentlichen Schulen unentgeltlich.

Art. 29 Bürgerpflicht

Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist Bürgerpflicht.

Art. 30 Dienst- und Wehrpflicht

(Art. 37)

¹ Die Schweizer können im Rahmen der Gesamtverteidigung zu Dienstleistungen verpflichtet werden. Die Männer sind wehrpflichtig.

² Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 31 Steuerpflicht

Jede natürliche und juristische Person beteiligt sich solidarisch und entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Lasten des Staates.

5. Kapitel: Staatsziele

Art. 32 Aussenpolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. eine friedliche und gerechte internationale Ordnung anstreben;
- b. für die Achtung der Menschenrechte und einen wirksamen internationalen Menschenrechtsschutz eintreten;
- c. auf die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten hinwirken;
- d. seine Tradition humanitären Wirkens hochhalten und seiner Verbundenheit mit benachteiligten Ländern tatkräftig Ausdruck verleihen.

Art. 33 Bildungspolitische Ziele

(Art. 36^{bis})

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. jedermann eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung und Weiterbildung gewährleisten;
- b. auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit hinwirken;

- c. die Fähigkeit und Bereitschaft eines jeden zu Verantwortung, Toleranz und Solidarität fördern;
- d. den Übergang zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und Bildungsstufen erleichtern.

Art. 34 Kulturpolitische Ziele

(Art. 36)

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. die sprachliche und kulturelle Vielfalt des Landes wahren, die kulturelle Entwicklung der Landesteile fördern und kulturelle Werte von Minderheiten schützen;
- b. die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland fördern;
- c. kulturelle Einrichtungen schaffen und betreiben und kulturelle Organisationen fördern;
- d. das kulturelle Schaffen fördern und das kulturelle Erbe erhalten und pflegen;
- e. den Zugang zum kulturellen Leben erleichtern.

Art. 35 Sicherheitspolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. die Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit des Landes erhalten;
- b. den innern Frieden bewahren;
- c. den Schutz der Bevölkerung gewährleisten;
- d. die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen sicherstellen.

Art. 36 Verkehrs- und energiepolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. für eine volkswirtschaftlich möglichst günstige, umweltgerechte und auf den Ausgleich der Raum- und Siedlungsstruktur bedachte Verkehrsordnung sorgen;
- b. den öffentlichen Verkehr fördern und die Koordination mit dem privaten Verkehr sicherstellen;
- c. eine ausreichende, umweltschonende und breitgefächerte Energieversorgung sicherstellen;
- d. für eine sparsame Energieverwendung sorgen.

Art. 37 Medienpolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem dafür sorgen, dass

- a. die Nachrichten und Meinungen in ihrer Vielfalt Ausdruck finden können;

- b. die Vielfalt und die Unabhängigkeit der Presse erhalten bleiben und publizistische Vormachtstellungen nicht missbraucht werden;
- c. Radio und Fernsehen zur Meinungsbildung und zur kulturellen Entfaltung beitragen, die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen, die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen;
- d. Radio und Fernsehen ihrer Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit in Unabhängigkeit und Autonomie bei der Programmgestaltung nachkommen können.

Art. 38 Gesundheitspolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. die Volksgesundheit erhalten und fördern;
- b. auf gesundheitsgerechte Lebensbedingungen hinwirken;
- c. eine gesundheitsbewusste Lebensweise der Bürger fördern;
- d. eine angemessene medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.

Art. 39 Umwelt- und raumordnungspolitische Ziele

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. die Umwelt nur im Rahmen ihrer Erneuerungsfähigkeit nutzen und für die Behebung von Umweltschäden sorgen;
- b. harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder sowie Erholungsgebiete erhalten;
- c. die Tier- und die Pflanzenwelt schützen;
- d. eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherstellen.

Art. 40 Sozialpolitische Ziele

(Art. 26)

¹ In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem dafür sorgen, dass

- a. jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann und vor ungerechtfertigtem Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;
- b. jedermann eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann und vor Missbräuchen im Mietwesen geschützt ist;
- c. jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und vor allem gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;
- d. die Mutterschaft, die Familie und das Kind geschützt sind.

² Die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sollen den Existenzbedarf decken und zusammen mit den Leistungen der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sicherstellen.

sener Weise ermöglichen. Die Bereitschaft zur individuellen Selbstvorsorge soll erhalten und gefördert werden.

(Art. 27 Gesamtverträge vgl. Art. 63 Bst. a und d)

(Art. 28 Kollektive Arbeitsbeziehungen vgl. Art. 20 und Art. 63 Bst. a)

(Art. 29 Ordnung des Unternehmens vgl. Art. 40 Bst. a, Art. 63 Bst. a und b, Art. 70 Bst. a)

Art. 41 Eigentumspolitische Ziele

(Art. 30)

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. eine angemessene und breitgestreute Vermögensbildung der natürlichen Personen anstreben;
- b. das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen oder der persönlichen Nutzung dient, fördern;
- c. die volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Konzentration von Grundeigentum verhüten;
- d. volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Gewinne erschweren;
- e. durch staatliches Handeln geschaffene Mehrwerte ausgleichen.

Art. 42 Wirtschaftspolitische Ziele

(Art. 31)

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. einen funktionsfähigen und lauterer Wettbewerb erhalten;
- b. die Marktstellung der Konsumenten stärken;
- c. die Kaufkraft der Landeswährung erhalten;
- d. die Vollbeschäftigung anstreben;
- e. den Zugang zu den Versorgungs- und Absatzmärkten im Ausland erleichtern und den Ausgleich der Zahlungsbilanz anstreben;
- f. günstige Voraussetzungen für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft schaffen;
- g. wichtige, in ihrer Existenzgrundlage gefährdete Wirtschaftszweige, wie die bäuerliche Landwirtschaft, unterstützen;
- h. Regionen mit erschwerten wirtschaftlichen Existenzbedingungen und wirtschaftlich bedrohte Landesteile schützen.

(Art. 32 Wettbewerb vgl. Art. 64 Abs. 1 Bst. a)

(Art. 33 Schutz der Konsumenten vgl. Art. 42 Bst. b und Art. 64 Abs. 1 Bst. b)

(Art. 34 Wirtschaftstätigkeit des Staates, Verstaatlichung vgl. Art. 19 Abs. 2, 3 und 4)

Art. 43 Finanz- und abgabenpolitische Ziele

(Art. 35)

In Ausübung seiner Zuständigkeiten soll der Staat vor allem

- a. genügend Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben bereitstellen;
- b. den Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und auf die Dauer ausgeglichen führen;
- c. dafür sorgen, dass die Gesamtbelastung mit Abgaben sozialen Grundsätzen entspricht und für jedermann tragbar ist;
- d. die Folgen der kalten Progression für die Steuern vom Einkommen natürlicher Personen periodisch ausgleichen;
- e. Steuerhinterziehung und Widerstände gegen die Steuererhebung bekämpfen.

(Art. 36 Kulturpolitik vgl. Art. 34)

(Variante: Art. 36^{bis} Bildungspolitik vgl. Art. 33)

(Art. 37 Landesverteidigung vgl. Art. 30)

Zweiter Teil: Bund und Kantone

1. Kapitel: Die Organisation der Kantone

Art. 44 Kantonsverfassung

(Art. 38)

- ¹ Die Kantone geben sich eine demokratische Verfassung.
- ² Die Kantonsverfassung unterliegt der Volksabstimmung. Sie muss von der Mehrheit der Stimmenden angenommen werden.
- ³ Eine bestimmte Anzahl der Stimmberechtigten kann jederzeit eine Änderung der Kantonsverfassung beantragen.
- ⁴ Der Bund gewährleistet die Verfassungen der Kantone, soweit sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.

Art. 45 Politische Rechte

(Art. 39)

- ¹ Das Stimmrecht steht in Kantonsangelegenheiten den im Kanton, in Gemeindeangelegenheiten den in der Gemeinde Niedergelassenen zu, die in Bundesangelegenheiten stimmberechtigt sind. Es wird am Wohnsitz ausgeübt.
- ² Die Kantone können
 - a. das Stimmrecht auch schweizerischen Aufenthaltern, Auslandschweizern und niedergelassenen Ausländern erteilen;
 - b. für das Stimmrecht eine tiefere Altersgrenze vorsehen;
 - c. das Stimmrecht in Angelegenheiten der Bürgergemeinden, der Korporationen und der Kirchen besonders regeln.

³ Die Kantone bestimmen die Voraussetzungen der Wählbarkeit in Kantons- und in Gemeindeämtern.

Art. 46 Bürgerrecht

(Art. 41)

¹ Jeder Bürger einer Gemeinde und eines Kantons ist Schweizer Bürger.

² Niemand darf wegen seines Kantons- oder seines Gemeindebürgerrechts benachteiligt werden. Die Kantone können jedoch die Bürgergemeinden und die Korporationen ermächtigen, für ihre Bürger besondere Rechte und Pflichten vorzusehen.

³ Der Bund regelt den Erwerb und den Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizerbürgerrechts und die Wiedereinbürgerung.

⁴ Der Bund erlässt Mindestvorschriften für die Einbürgerung von Ausländern durch die Kantone; er erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Art. 47 Organisation

(Art. 40)

¹ Die Kantone sind in ihrer Organisation frei.

² Sie bestimmen die Aufgaben der Gemeinden. Sie gewähren ihnen Autonomie und bestimmen deren Umfang.

³ Sie bestellen Gerichte zur Beurteilung von Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht.

⁴ Sie schaffen die Organe, die zur Verwirklichung des Bundesrechts notwendig sind. Vor allem bestellen sie Gerichte zur Beurteilung von Streitigkeiten des Zivil-, des Straf- und des Verwaltungsrechts des Bundes.

Art. 48 Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone

(Art. 42)

¹ Der Bund gewährleistet Bestand und Gebiet der Kantone.

² Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone bedürfen der Zustimmung der beteiligten Kantone und der Stimmberechtigten des betroffenen Gebiets.

³ Ausserdem bedürfen Änderungen im Bestand der Kantone der Zustimmung von Volk und Ständen, Änderungen im Gebiet der Kantone der Zustimmung der Bundesversammlung.

⁴ Die Bundesversammlung regelt im Einzelfall das Verfahren.

⁵ Grenzbereinigungen können die Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

2. Kapitel: Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Art. 49 Bundestreue und Zusammenarbeit (Art. 43)

- ¹ Bund und Kantone schulden einander Rücksicht und Beistand.
- ² Sie unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen, vor allem bei der Planung.
- ³ Der Bund fördert die Zusammenarbeit der Kantone.

Art. 50 Verträge und gemeinsame Einrichtungen (Art. 44)

- ¹ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen.
- ² Der Bund und die Kantone können miteinander Verwaltungsverträge schliessen.
- ³ Die Kantone können miteinander oder mit dem Bund gemeinsame Einrichtungen und Organe schaffen.

Art. 51 Verhältnis der Rechtsordnungen (Art. 45)

- ¹ Bundesrecht geht kantonalem Recht vor.
- ² Der Bund kann den Geltungsbereich der kantonalen Rechtsordnungen gegeneinander abgrenzen.
- ³ Die Doppelbesteuerung unter Kantonen ist untersagt.
- ⁴ Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten.

Art. 52 Bundesaufsicht (Art. 46)

- ¹ Der Bund wacht darüber, dass die Kantone das Bundesrecht einhalten.
- ² Er ergreift nötigenfalls Massnahmen, um das Bundesrecht durchzusetzen.

Art. 53 Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone (Art. 47)

- ¹ Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.
- ² Er greift ein, wenn die innere Ordnung eines Kantons schwer bedroht oder gestört ist und dieser sie nicht selbst zu wahren vermag. Voraussetzung ist ein Versuch des betroffenen Kantons; kann dieses nicht rechtzeitig gestellt werden, so greift der Bund von sich aus ein.
- ³ Zu diesem Zweck kann der Bund kantonale Polizeikräfte in Anspruch nehmen, nötigenfalls die Armee.

3. Kapitel: Zuständigkeit von Bund und Kantonen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 54 Verteilung der Staatsaufgaben

(Art. 48)

- ¹ Die Staatsaufgaben fallen in die Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone.
- ² Die Kantone sind zuständig, soweit die Verfassung nicht den Bund für zuständig erklärt.
- ³ Sie verwirklichen das Bundesrecht, soweit der Bund es nicht selbst tun muss.

Art. 55 Ausübung der Bundeszuständigkeit

Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, berücksichtigt er die Interessen der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung seiner Aufgaben vereinbaren lässt.

2. Abschnitt: Umfassende Zuständigkeit des Bundes

A. Umfang

Art. 56

Wo der Bund umfassend zuständig ist, können die Kantone nur tätig werden, soweit das Bundesrecht es zulässt.

B. Einzelne Bereiche

Art. 57 Auswärtige Angelegenheiten, Aussenwirtschaft, Auslandschweizer, Ausländer

(Art. 49)

- ¹ Der Bund ist zuständig für
 - a. auswärtige Angelegenheiten, vor allem Abschluss völkerrechtlicher Verträge;
 - b. Aussenwirtschaft;
 - c. Beziehungen zu den Auslandschweizern, Bestimmung ihrer Rechte und Pflichten;
 - d. Zulassung von Ausländern, mit Einschluss der Gewährung von Asyl, Bestimmung ihrer Rechte und Pflichten.

² In ihrem Zuständigkeitsbereich können die Kantone mit dem Ausland Verträge schliessen. Sie geben dem Bund von ihren Absichten Kenntnis. Sie handeln unter der Aufsicht des Bundes und, wenn er es für nötig erachtet, durch seine Vermittlung.

Art. 58 Rechtswesen
(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. Zivilrecht, mit Einschluss des Rechts am geistigen Eigentum;
- b. Strafrecht;
- c. Schuldbetreibungs- und Konkursrecht;
- d. Messwesen.

Art. 59 Bildung, Forschung, Kommunikation
(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. Berufsbildung;
- b. Bundeshochschulen und Bundesstipendien;
- c. Bundesforschung und Bundesstatistik;
- d. Radio und Fernsehen.

Art. 60 Sicherheit von Land und Volk
(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. militärische Landesverteidigung;
- b. zivile Landesverteidigung, vor allem Schutz der Zivilbevölkerung, wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft;
- c. Landesversorgung;
- d. Verkehr mit Kriegsmaterial, Sprengstoff und Munition sowie mit andern gefährlichen Gegenständen.

Art. 61 Öffentliche Werke, Energie, Verkehr
(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. Errichtung und Betrieb öffentlicher Werke; Enteignung im Interesse des Bundes;
- b. Speicherung und Beförderung von Energie und Energieträgern; Sicherheit von Kraftwerken; Kernenergie;
- c. Bahnen, Schifffahrt, Luftfahrt; Strassenverkehr; Nationalstrassen; Rohrleitungsanlagen;
- d. Post- und Fernmeldeverkehr.

Art. 62 Umwelt, Gesundheit
(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen;
- b. Schutz der Tiere vor Quälerei und Ausrottung;

- c. Schutz vor Gefahren im Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln, Heil- und Betäubungsmitteln sowie mit Giften und andern gefährlichen Stoffen und Erzeugnissen;
- d. Schutz vor ionisierenden Strahlen.

Art. 63 Arbeit, Unternehmen, soziale Sicherheit, Grundeigentum

(Art. 50)

Der Bund ist zuständig für

- a. Arbeitsverhältnis, Arbeitsvermittlung, Arbeitnehmerschutz; Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, Förderung des Arbeitsfriedens; ausländische Arbeitskräfte;
- b. Ordnung der Unternehmen, mit Einschluss der Mitbestimmung;
- c. Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, berufliche Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherung, Mutterschaftsversicherung, Arbeitslosenversicherung, Familienzulagen;
- d. Mieter- und Pächterschutz; Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmiet- und Rahmenpachtverträgen;
- e. Verhütung der volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Konzentration von Grundeigentum; Erschwerung volkswirtschaftlich oder sozial schädlicher Gewinne; Beschränkung des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Art. 64 Wirtschaft

(Art. 50)

¹ Der Bund ist zuständig für

- a. Wettbewerbspolitik;
- b. Konsumentenpolitik;
- c. Konjunkturpolitik;
- d. regionale und sektorale Strukturpolitik, vor allem Landwirtschaftspolitik;
- e. Geld-, Kredit- und Währungspolitik;
- f. Aussenwirtschaftspolitik;
- g. Beschränkung der Zulassung und Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten.

² Die Kantone sind im Bereich der Wirtschaft nur zuständig für

- a. Wirtschaftsförderung;
- b. polizeiliche und sozialpolitische Beschränkungen der Zulassung und Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten;
- c. kantonale Regale und Monopole.

3. Abschnitt: Beschränkte Zuständigkeit des Bundes

A. Umfang

Art. 65 (Art. 51)

¹ Wo der Bund beschränkt zuständig ist, kann er

- a. durch Rahmengesetze Regeln von grundsätzlicher Bedeutung aufstellen, vor allem Mindestanforderungen festlegen;
- b. durch Rahmengesetze, durch Genehmigung von Plänen oder auf andere Weise die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen;
- c. Teilgebiete ordnen;
- d. die Tätigkeit Privater unterstützen;
- e. eigene Einrichtungen schaffen, soweit es zur Erfüllung einer Staatsaufgabe notwendig ist.

² Rahmengesetze sind so auszugestalten, dass den Kantonen ein erheblicher Raum zu selbständiger Rechtsetzung verbleibt.

B. Einzelne Bereiche

Art. 66 Rechtswesen (Art. 51)

Der Bund ist beschränkt zuständig für

- a. Zivilprozess-, Strafprozess- und Verwaltungsverfahrenswesen;
- b. Strafvollzug.

Art. 67 Bildung, Forschung, Sport (Art. 51)

¹ Der Bund ist, unter Vorbehalt von Artikel 59, beschränkt zuständig für

- a. Bildung und Weiterbildung;
- b. Ausbildungsbeihilfen;
- c. Forschung;
- d. Sport.

² Im Bereich von Bildung und Weiterbildung kann sich die Rahmengesetzgebung des Bundes lediglich erstrecken auf

- a. den Beginn des Schuljahres;
- b. die Dauer der Schulpflicht;
- c. den Beginn des Fremdsprachenunterrichts;
- d. die Gestaltung und den Aufbau des Mittelschulwesens;
- e. Aufnahmebedingungen und Abschlusszeugnisse kantonaler Hochschulen;
- f. Voraussetzungen der Unterstützung.

Die Ordnung von Teilgebieten durch den Bund ist ausgeschlossen.

Art. 68 Kultur, Heimat
(Art. 51)

Der Bund ist beschränkt zuständig für

- a. Landessprachen, Vielfalt und Eigenart des Landes;
- b. Kulturelles Schaffen und Kulturvermittlung;
- c. Kulturaustausch zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland;
- d. Naturschutz, unter Vorbehalt des Umweltschutzes; Heimatschutz, Denkmalpflege; Kulturgüterschutz;
- e. Presse.

Art. 69 Öffentliche Werke, Energie, Verkehr
(Art. 51)

Der Bund ist beschränkt zuständig für

- a. Raumplanung;
- b. Wasserwirtschaft; Schutzbauten gegen Lawinen;
- c. Nutzung von Bodenschätzen; Energiegewinnung aus andern Energieträgern als Wasser und Kernbrennstoffen; Abgabe und Verwendung von Energie;
- d. Hauptstrassen;
- e. Fuss- und Wanderwege.

Art. 70 Gesundheit, Soziales
(Art. 51)

Der Bund ist beschränkt zuständig für

- a. Verhütung und Bekämpfung von Krankheit und Unfall, unter Vorbehalt der Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmerschutz, dem Strassenverkehr und der Kranken- und Unfallversicherung;
- b. Schutz der Familie und der Mutterschaft, unter Vorbehalt der Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung;
- c. Vermögensbildung; Eigentumsförderung; Ausgleich von Mehrwerten, die durch staatliches Handeln geschaffen wurden;
- d. Wohnungsbau.

Art. 71 Wirtschaft
(Art. 51)

Der Bund ist beschränkt zuständig für

- a. Forstwirtschaft;
- b. Jagd und Fischerei.

(Art. 52 Übrige Verantwortungsbereiche *Gestrichen*)

(Art. 53 Wahrung der kantonalen Selbständigkeit vgl. Art. 54 Abs. 3, 55 und 65 Abs. 2)

4. Kapitel: Finanzordnung

Art. 72 Bundesabgaben

(Art. 54)

¹ Der Bund kann folgende Abgaben erheben:

- a. Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr;
- b. eine allgemeine Verbrauchssteuer;
- c. besondere Verbrauchssteuern auf
 1. Genussmitteln, vor allem auf Tabak und alkoholischen Getränken,
 2. Energieträgern aller Art,
 3. Automobilen und Autoteilen;
- d. Stempelsteuern;
- e. eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen;
- f. Steuern und andere Abgaben zur Abwehr oder zum Ausgleich von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes;
- g. Abgaben als Ersatz für persönliche Dienstpflichten des Bundes;
- h. Lenkungsabgaben, die dazu dienen, in Aufgabengebieten des Bundes ein den Zielen des Bundesrechts entsprechendes Verhalten zu erwirken;
- i. Abgaben zum Ausgleich von Sondervorteilen, Gebühren und Monopolabgaben im Rahmen der Bundesaufgaben;
- k. Abgaben für die Teilnahme am privaten Verkehr;
- l. Abgaben für Sozialversicherungen.

² Der Bund kann ferner Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie vom Gewinn und von den eigenen Mitteln der juristischen Personen erheben, welche die kantonale Besteuerung ergänzen.

³ Die Vorschriften des Bundes über die Ausgestaltung der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und der Steuern vom Gewinn und den eigenen Mitteln der juristischen Personen gelten auch für die Ergänzungssteuer des Bundes.

⁴ Der Bund verhindert Steuerumgehungen und vermeidet ungerechtfertigte Steuervergünstigungen.

⁵ Der Bund kann vorsehen, dass einzelne seiner Abgaben den Kantonen verbleiben.

Art. 73 Kantonale Abgaben

(Art. 55)

¹ Die Kantone können alle Abgaben erheben, welche die Verfassung nicht dem Bund vorbehält.

² Sie können vor allem Steuern vom Einkommen und Vermögen natürlicher Personen sowie vom Gewinn und von den eigenen Mitteln der juristischen Personen erheben.

³ Der Bund kann zur Harmonisierung der kantonalen Steuern oder im Interesse

des Finanzausgleichs Rahmengesetze erlassen und Teilgebiete ordnen; er sorgt dafür, dass Steuerumgehungen verhindert und ungerechtfertigte Steuervergünstigungen vermieden werden.

⁴ Er kann die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einrichtungen und Mittel, vor allem seine Anstalten und Betriebe, von kantonalen Abgaben befreien.

Art. 74 Finanzausgleich
(Art. 56)

¹ Der Bund schafft ein System des Finanzausgleichs.

² Die Kantone sind zu einem Drittel am Ertrag der direkten Bundessteuer beteiligt. Der Bund verteilt diesen Anteil auf die Kantone. Er sorgt für einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen den Kantonen, wobei er die Leistungsfähigkeit, den Finanzbedarf und die Ausschöpfung des Steuersubstrats berücksichtigt.

³ Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren für die Erfüllung bedeutender Aufgaben, die er ihnen überträgt oder die sonstwie im Interesse des Landes liegen. Er kann die Entwicklungsprogramme wirtschaftlich schwacher Kantone unterstützen.

⁴ Der Bund kann Regeln aufstellen für einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich zugunsten der Kantone, die öffentliche Leistungen für Bewohner anderer Kantone erbringen.

⁵ Der Bund kann zur Vereinheitlichung der Finanzpläne, der Voranschläge und der Rechnungen von Bund und Kantonen Rahmengesetze erlassen und Teilgebiete ordnen.

Dritter Teil: Organisation des Bundes

1. Kapitel: Volk und Stände

Art. 75 Stimmberechtigte
(Art. 57)

Stimmberechtigt in Bundesangelegenheiten ist, wer

- a. das Schweizer Bürgerrecht besitzt;
- b. das 20. Altersjahr zurückgelegt hat;
- c. nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist.

Art. 76 Ausübung des Stimmrechts
(Art. 58)

¹ Das Stimmrecht wird am Wohnsitz ausgeübt. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Es regelt vor allem die Ausübung des Stimmrechts der Auslandschweizer.

² Die geheime Stimmabgabe ist gewährleistet.

Art. 77 Inhalt des Stimmrechts
(Art. 59)

Der Stimmberechtigte kann an den Nationalratswahlen und an Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten unterzeichnen.

Art. 78 Wahlen
(Art. 60)

¹ Der Nationalrat wird nach dem Verhältnisverfahren gewählt; Wahlkreise sind die Kantone.

² Die Kantone bestimmen das Verfahren für die Wahl des Ständerates.

Art. 79 Obligatorisches Referendum
(Art. 61)

¹ Dem Volk und den Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. die Änderungen der Bundesverfassung;
- b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
- c. die ohne Verfassungsgrundlage erlassenen dringlichen Bundesgesetze.

² Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
- b. Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind.

Art. 80 Fakultatives Referendum
(Art. 62)

¹ Wenn 50 000 Stimmberechtigte oder acht (fünf) Kantone es verlangen, werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Bundesgesetze;
- b. völkerrechtliche Verträge, die
 1. unbefristet und unkündbar sind,
 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen,
 3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

² Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

Art. 81 Ergebnis der Abstimmungen
(Art. 63)

¹ Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände dafür stimmen.

² Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden dafür stimmt.

³ Das Ergebnis der Abstimmung in jedem Kanton gilt als seine Ständesstimme.

⁴ Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden haben eine halbe Ständesstimme.

Art. 82 Volksinitiative als allgemeine Anregung

(Art. 64 und 66)

¹ 70 000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung einreichen und verlangen, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig wird.

² Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so entscheidet das Volk, ob ihr Folge zu geben sei.

³ Stimmt die Bundesversammlung oder das Volk der Initiative zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus. Sie bestimmt die dafür vorgesehene und geeignete Form.

Art. 83 Volksinitiative als ausgearbeiteter Entwurf

(Art. 64^{bis})

¹ 100 000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs einreichen und die Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

² Die Bundesversammlung kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen; Volk und Stände stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenentwurf ab.

Art. 84 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

(Art. 115)

¹ 100 000 Stimmberechtigte können eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung einreichen und die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen.

² Das Volk entscheidet, ob die Totalrevision durchzuführen sei. Es entscheidet gleichzeitig, ob die Bundesversammlung oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeiten soll.

Art. 85 Ständesinitiative

(Art. 65)

Die Kantone können der Bundesversammlung beantragen, im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig zu werden.

(Art. 67 Ergänzende Bestimmungen *Gestrichen*)

Art. 86 Anhörung
(Art. 69)

¹ Die Kantone, die politischen Parteien und die jeweils interessierten Kreise können bei der Vorbereitung der Gesetzgebung angehört werden.

² Jedermann kann den Bundesbehörden für die Vorbereitung der Gesetzgebung Vorschläge unterbreiten.

Art. 87 Politische Parteien
(Art. 68)

¹ Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

² Das Gesetz kann Beiträge und andere Leistungen vorsehen.

2. Kapitel: Die Bundesbehörden

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 88 Wählbarkeit
(Art. 70)

¹ Jeder Stimmberechtigte ist in die Bundesversammlung, in den Bundesrat, in das Bundesgericht und in alle weiteren Behörden des Bundes wählbar.

² Erfordert ein Amt eine besondere Ausbildung, so kann das Gesetz weitere Voraussetzungen für die Wählbarkeit aufstellen.

Art. 89 Unvereinbarkeit
(Art. 71)

¹ Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates, des Bundesrates und des Bundesgerichts, die Ersatzrichter des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler können nicht zugleich Mitglied einer andern dieser Behörden sein.

² Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 90 Amtsdauer
(Art. 72)

Die Amtsdauer für die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie für den Bundeskanzler beträgt vier, für die Bundesrichter und Ersatzrichter sechs Jahre.

Art. 91 Amtssitze
(Art. 73)

Sitz der Bundesversammlung und des Bundesrates ist Bern, Sitz des Bundesgerichts Lausanne und Luzern.

Art. 92 Amtssprachen
(Art. 74)

Die Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, das Französische und das Italienische.

(Art. 75 Ergänzende Bestimmungen *Gestrichen*)

2. Abschnitt: Bundesversammlung

A. Stellung

Art. 93 (Art. 76)

Die Bundesversammlung ist die gesetzgebende und die oberste aufsichtführende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 94 Nationalrat und Ständerat
(Art. 77)

¹ Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat.

² Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des Schweizervolkes gebildet. Die Sitze werden auf die Kantone nach der Zahl ihrer Wohnbevölkerung verteilt. Jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz.

³ In den Ständerat entsendet jeder Kanton zwei Abgeordnete. Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden entsenden einen Abgeordneten.

Art. 95 Verhältnis zwischen den beiden Räten
(Art. 78)

¹ Die beiden Räte sind einander gleichgestellt.

² Sie verhandeln getrennt. Für Akte der Bundesversammlung müssen ihre Beschlüsse übereinstimmen.

³ Die Räte versammeln sich unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zur Vereinigten Bundesversammlung, um

- a. Wahlen vorzunehmen;
- b. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. Begnadigungen auszusprechen;
- d. von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

Das Gesetz kann der Vereinigten Bundesversammlung weitere Befugnisse übertragen, soweit sich eine getrennte Beratung nicht eignet.

Art. 96 . Instruktionsverbot
(Art. 79)

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Instruktionen.

² Sie geben ihre Interessenbindungen bekannt.

C. Zuständigkeiten

Art. 97 Bundesgesetz und Bundesdekret
(Art. 80)

¹ Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesdekrets.

² Sie kann ein Bundesdekret nur erlassen, soweit ein Bundesgesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Das Bundesgesetz umschreibt Inhalt, Zweck und Umfang des Bundesdekrets.

Art. 98 Dringlichkeitsrecht
(Art. 81)

¹ Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem Rat dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden.

² Die fakultative Volksabstimmung über ein dringlich erklärtes Bundesgesetz wird innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten durchgeführt. Wird das Gesetz abgelehnt, so fällt es ein Jahr nach dem Inkrafttreten dahin.

³ Ist der Bund zum Erlass des dringlich erklärten Bundesgesetzes nach Massgabe des zweiten Teils der Verfassung nicht zuständig, so ist es innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten. Wird es abgelehnt, so fällt es ein Jahr nach dem Inkrafttreten dahin.

Art. 99 Planung
(Art. 82)

Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Plänen der Staatstätigkeit mit, vor allem bei den Richtlinien der Regierungspolitik und beim Finanzplan des Bundes.

(Art. 83 Ausgaben, Voranschlag und Rechnung vgl. Art. 101 Abs. 1 Bst. f)

Art. 100 Oberaufsicht
(Art. 84)

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über alle Behörden und andern Organe, die für den Bund handeln.

² Sie kann jedoch kraft ihrer Oberaufsicht weder deren Erlasse und Entscheide aufheben noch ihnen Weisungen erteilen.

Art. 101 Weitere Zuständigkeiten

(Art. 85)

¹ Die Bundesversammlung

- a. beaufsichtigt die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Wahrung der äussern Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität des Landes;
- b. genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, soweit der Abschluss nicht dem Bundesrat überlassen wird;
- c. beaufsichtigt die Wahrung der innern Sicherheit des Landes;
- d. beaufsichtigt die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen;
- e. gewährleistet die Kantonsverfassungen;
- f. beschliesst die Ausgaben des Bundes, stellt den Voranschlag auf und nimmt die Rechnung ab;
- g. wählt die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler, die Richter und Ersatzrichter des Bundesgerichts, den General und die Parlamentsbeauftragten;
- h. entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden;
- i. entscheidet über Begnadigungsgesuche und gewährt Amnestie;
- k. bewilligt Truppeneinsätze, die mehr als (50 000) Dienstpflichtige umfassen oder länger als einen Monat dauern.

² Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Zuständigkeiten einräumen.

D. Gliederung und Verfahren

Art. 102 Präsident und Vizepräsident

(Art. 86)

Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten.

Art. 103 Kommissionen

(Art. 87)

¹ Jeder Rat kann zur Vorbereitung der Verhandlungen Kommissionen aus seiner Mitte bestellen.

² Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen für Geschäfte vorsehen, die sich für eine getrennte Beratung nicht eignen.

Art. 104 Fraktionen

(Art. 88)

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden, welche die Verhandlungen der Bundesversammlung vorbereiten.

Art. 105 Parlamentsbeauftragte

(Art. 89)

Die Bundesversammlung kann Parlamentsbeauftragte einsetzen, die dem Bürger im Verkehr mit der Verwaltung und dem Parlament bei der Ausübung der Oberaufsicht behilflich sind.

Art. 106 Sessionen

(Art. 90)

¹ Die beiden Räte versammeln sich zu Sessionen, sooft es die Geschäfte erfordern.

² Das Gesetz regelt die ordentlichen Sessionen. Ausserordentliche Sessionen finden statt, wenn ein Rat oder der Bundesrat es beschliesst.

Art. 107 Öffentlichkeit der Sitzungen

(Art. 91)

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 108 Parlamentarische Initiative

(Art. 92)

Jeder Rat, jedes Mitglied der Räte, jede Fraktion und jede Kommission kann beantragen, dass die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig wird.

Art. 109 Immunität

(Art. 93)

Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie der Bundeskanzler sind für Äusserungen in den Räten und in deren Kommissionen rechtlich nicht verantwortlich.

3. Abschnitt: Bundesrat

A. Stellung

Art. 110 (Art. 94)

Der Bundesrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zusammensetzung

Art. 111 Mitglieder (Art. 95)

¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Er wird nach jeder Erneuerung der Bundesversammlung gewählt.

Art. 112 Bundespräsident und Vizepräsident (Art. 96)

¹ Die Bundesversammlung wählt den Bundespräsidenten und den Vizepräsidenten aus der Mitte des Bundesrates für die Dauer eines Jahres.

² Der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Er leitet die Arbeit des Bundesrates.

C. Zuständigkeiten

Art. 113 Regierungsaufgaben (Art. 97)

Der Bundesrat übt, soweit nicht die Bundesversammlung zuständig ist, vor allem folgende Regierungszuständigkeiten aus:

- a. er sorgt für die äussere Sicherheit, die Unabhängigkeit und die Neutralität des Landes;
- b. er sorgt für die innere Sicherheit des Landes;
- c. er trifft Vorkehren und ergreift Initiativen entsprechend der Lage von Staat und Gesellschaft;
- d. er plant die Staatstätigkeit;
- e. er leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung;
- f. er stellt die Koordination zwischen den Organen des Bundes und zwischen dem Bund und den Kantonen sicher;
- g. er übt die Bundesaufsicht über die Kantone aus und genehmigt deren Verträge unter sich und mit dem Ausland; er genehmigt kantonale Erlasse, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht;
- h. er verfügt über die Armee;
- i. er nimmt die Wahlen vor, die nicht andern Organen zustehen;
- k. er beschliesst die Aufnahme von Anleihen.

Art. 114 Auswärtige Angelegenheiten (Art. 98)

¹ Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten.

² Er unterzeichnet die völkerrechtlichen Verträge und ratifiziert sie; er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht zum selbständigen Abschluss zuständig ist.

Art. 115 Initiativrecht

(Art. 92)

Der Bundesrat kann der Bundesversammlung beantragen, im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig zu werden.

(Art. 99 Vorverfahren der Gesetzgebung vgl. Art. 113 Bst. e)

Art. 116 Verordnungen des Bundesrates

(Art. 100)

¹ Der Bundesrat kann rechtsetzende Bestimmungen erlassen in der Form der Verordnung, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesdekret ihn ausdrücklich dazu ermächtigt. Das Bundesgesetz oder das Bundesdekret umschreibt Inhalt, Zweck und Umfang der Verordnung.

² Ferner kann der Bundesrat, nötigenfalls abweichend von der Bundesgesetzgebung, Recht setzen, wenn die innere oder äussere Sicherheit unmittelbar gefährdet oder gestört ist oder wenn aussergewöhnliche Verhältnisse es erfordern. Solche Verordnungen sind zu befristen und können nicht erneuert werden.

Art. 117 Andere Verordnungen

(Art. 101)

¹ Der Bundesrat kann seine Zuständigkeit zum Erlass von Verordnungen auf die Departemente sowie auf die einem Departement zugeordneten Anstalten und Betriebe übertragen.

² Das Gesetz kann Rechtsetzungsbefugnisse auf Einrichtungen des Bundes übertragen, die keinem Departement angehören, soweit es sich um Gegenstände von untergeordneter Bedeutung handelt.

Art. 118 Allgemeinverbindlicherklärung

(Art. 102)

Der Bundesrat ist zuständig zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtverträgen.

Art. 119 Rechtspflege

(Art. 103)

Der Bundesrat übt Rechtspflege in den gesetzlich vorgesehenen Fällen aus.

Art. 120 Leitung der Bundesverwaltung

(Art. 104)

¹ Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung.

² Er sorgt für eine rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Bundesverwaltung und gibt ihr im Rahmen des Gesetzes eine zweckmässige Organisation.

³ Er beaufsichtigt die andern Träger von Aufgaben des Bundes.

4. Abschnitt: Bundesverwaltung, Bundeskanzlei und weitere Organe

A. Organisation der Bundesverwaltung

Art. 121 (Art. 105)

¹ Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert. Jedes Departement wird von einem Mitglied des Bundesrates geleitet.

² Das Gesetz kann für besondere Aufgaben öffentliche Anstalten und Körperschaften des Bundes errichten.

³ Es kann Aufgaben des Bundes auf andere öffentlichrechtliche Organisationen, ausnahmsweise auf Personen des Privatrechts, übertragen.

B. Bundeskanzlei

Art. 122 (Art. 106)

¹ Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle der Bundesversammlung und des Bundesrates.

² Der Bundeskanzler steht der Bundeskanzlei vor.

C. Weitere Organe des Bundes

Art. 123 (Art. 107)

Das Gesetz kann weitere Bundesorgane schaffen, die der Bundesversammlung oder dem Bundesrat zur Verfügung stehen.

5. Abschnitt: Bundesgericht

A. Stellung

Art. 124 (Art. 108)

Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde der Eidgenossenschaft.

B. Zuständigkeiten

Art. 125 Verfassungsgerichtsbarkeit

(Art. 109)

¹ Das Bundesgericht beurteilt:

- a. Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte und der Gemeindeautonomie durch Akte des Bundes und der Kantone;
- b. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen;
- c. Beschwerden wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung;
- d. weitere Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur, die das Gesetz der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellt.

² Beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:

- a. Bundesgesetze, Bundesdekrete, völkerrechtliche Verträge sowie Erlasse und Beschlüsse internationaler Behörden weder unmittelbar noch im Falle ihrer Anwendung;
- b. Verordnungen des Bundesrates, ausser im Falle ihrer Anwendung;
- c. Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates, gegen die das Gesetz eine Beschwerde ausnahmsweise nicht zulässt.

Art. 126 Weitere Zuständigkeiten

(Art. 110)

Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeiten des Bundesgerichts in Zivil-, in Straf- und in Verwaltungssachen sowie in andern Bereichen der Rechtsprechung.

6. Abschnitt: Weitere Gerichte des Bundes

Art. 127 (Art. 111)

Das Gesetz kann weitere Gerichte des Bundes schaffen; ihre Urteile können an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Vierter Teil: Revision der Bundesverfassung

Art. 128 Grundsatz

(Art. 112)

Die Bundesverfassung kann jederzeit teilweise oder ganz revidiert werden.

(Art. 113 *Gestrichen*)

Art. 129 Teilrevision

(Art. 114)

Die Teilrevision muss sich auf einen Regelungsbereich beziehen, der eine Einheit darstellt. Sie kann eine oder mehrere Bestimmungen umfassen.

Art. 130 Totalrevision

(Art. 115)

Beschliesst die Bundesversammlung die Totalrevision, so entscheidet sie, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeitet.

(Art. 116 *Gestrichen*)

Art. 131 Verfassungsrat

(Art. 117)

¹ Der Verfassungsrat besteht aus 246 Abgeordneten, von denen 200 wie die Mitglieder des Nationalrates und 46 wie die Mitglieder des Ständerates gewählt werden.

² Für die Mitglieder des Verfassungsrates bestehen keine Unvereinbarkeiten.

(Art. 118 vgl. Art. 79 Abs. 1 Bst. a)

Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) vom 6. November 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1985
Date	
Data	
Seite	1-222
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 840

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.