96.091

Botschaft über eine neue Bundesverfassung

vom 20. November 1996

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Übersicht		8
1	**Allgemeiner Teil**	11
11	**Grundsätzliches zur schweizerischen Bundesverfassung und zur vorgeschlagenen Reform**	11
111	Wesen, Aufgabe und Bedeutung der Bundesverfassung	11
112	Kennzeichen des schweizerischen Bundesstaates	14
113	Entwicklung und Stand des Verfassungsrechts	17
114	Sinn und Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung	19
115	Reformbereitschaft und politische Priorität	22
116	Bisherige Reformbemühungen	26
117	Konzept der Verfassungsreform	28
117.1	Nachführung des geltenden Verfassungsrechts als Ausgangspunkt	29
117.2	Verknüpfung mit materiellen Reformen	31
117.3	Offenheit des Reformprozesses	32
118	Die drei Verfassungsvorlagen	33
118.1	Nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A)	34
118.2	Reform der Volksrechte (Vorlage B)	35
118.3	Reform der Justiz (Vorlage C)	36
12	**Der parlamentarische Auftrag zur Nachführung der Bundesverfassung**	36
121	Vorgeschichte	36
122	Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985	37
123	Behandlung des Berichts in den eidgenössischen Räten	38
123.1	Behandlung im Ständerat	38
123.2	Behandlung im Nationalrat	40
124	Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung	42
124.1	Wortlaut und Inhalt	42
124.2	Leitideen der Nachführung	43
124.3	Rechtliche und politische Tragweite	46
13	**Die Entwicklung der Verfassungsdiskussion seit 1987**	48
131	Parlamentarische Vorstösse zur Totalrevision	48
132	Partialrevisionen der Bundesverfassung	49
132.1	Übersicht	49
132.2	Einzelne Bereiche	49
133	Totalrevisionen kantonaler Verfassungen	53
133.1	Abgeschlossene Totalrevisionen	53
133.2	Laufende Totalrevisionen	58
133.3	Schwerpunkte der kantonalen Verfassungsrevisionen	62
134	Totalrevisionen der Verfassungen ausländischer Staaten	64
134.1	Bundesstaaten der EG	64
134.2	Mittel- und osteuropäische Staaten	67
134.3	Tendenzen der europäischen Verfassungsentwicklung	68

14	**Die Vernehmlassungsvorlage vom 26. Juni 1995**	69
141	Bundesrätliche Vorentscheide	69
142	Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage	70
143	Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung	71
143.1	Inhalt und Gliederung	71
143.2	Probleme formeller Natur	72
143.3	Probleme inhaltlicher Natur	73
143.4	Ergebnis	75
144	Punktuelle Neuerungen	75
145	Vorschläge zur Reform der Volksrechte	76
146	Vorschläge zur Reform der Justiz	77
15	**Die Ergebnisse der Vernehmlassung und der Volksdiskussion**	78
151	Zur Notwendigkeit der Verfassungsreform und zum Konzept	79
152	Zum Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung	82
153	Zu den punktuellen Neuerungen	85
154	Zum Reformbereich Volksrechte	87
155	Zum Reformbereich Justiz	89
16	**Die Anpassung des Vernehmlassungsentwurfs und der Reformpakete an die Ergebnisse der Vernehmlassung**	91
161	Änderungen am Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung	92
162	Änderungen im Reformbereich Volksrechte	93
163	Änderungen im Reformbereich Justiz	94
17	**Verfahrensfragen**	95
171	Verfahren für die laufende Verfassungsreform	96
171.1	Verzicht auf die Einsetzung eines Verfassungsrats	96
171.2	Abstimmungsverfahren	97
171.21	Allgemeines	97
171.22	Die separate Unterbreitung von Reformpaketen	98
171.23	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	101
172	Änderung der Revisionsbestimmungen im Hinblick auf künftige Totalrevisionen	102
172.1	Grundsatzentscheid des Volkes über die Einleitung einer Totalrevision	102
172.2	Verfassungsrat für künftige Reformen	103
172.3	Abstimmungsverfahren	104
18	**Verhältnis zu hängigen Partialrevisionen**	105
181	Im allgemeinen	105
182	Im besonderen	106
19	**Übergangsrecht und Anpassungen der Gesetzgebung**	107
191	Übergangsrecht	107
191.1	Allgemeine Übergangsprobleme	107
191.2	Bestimmungen, die nicht in die neue Verfassung aufgenommen worden sind	107
191.21	Weitergelten ohne Übergangsbestimmung	107
191.22	Weiterführung als Übergangsbestimmung	108
191.23	Ersatzloses Dahinfallen	108
191.24	Weiterführung auf der Gesetzesstufe	108
191.3	Inkrafttreten der neuen Verfassung	109
192	Notwendige Anpassungen der Gesetzgebung	110

2	**Besonderer Teil**	115
21	**Entwurf zu einer nachgeführten Bundesverfassung**	115
211	Allgemeine Einführung	115
211.1	Der Nachführungsauftrag (Hinweise)	115
211.2	Möglichkeiten und Grenzen der Nachführung	116
211.3	Entscheidmaximen	118
211.4	Kennzeichen des nachgeführten Verfassungsentwurfs	118
212	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	122
1. Titel	Die Schweizerische Eidgenossenschaft	124
2. Titel	Grundrechte und Sozialziele	136
1. Kapitel	Grundrechte	137
2. Kapitel	Sozialziele	197
3. Titel	Bund und Kantone	205
1. Kapitel	Verhältnis von Bund und Kantonen	206
2. Kapitel	Zuständigkeiten	227
3. Kapitel	Finanzordnung	343
4. Titel	Volk und Stände	358
1. Kapitel	Stimm- und Wahlrecht	358
2. Kapitel	Initiative und Referendum	360
5. Titel	Die Bundesbehörden	368
1. Kapitel	Allgemeine Bestimmungen	371
2. Kapitel	Bundesversammlung	377
3. Kapitel	Bundesrat und Bundesverwaltung	402
4. Kapitel	Bundesgericht	424
6. Titel	Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen	430
1. Kapitel	Revision	430
2. Kapitel	Übergangsbestimmungen	435
22	**Reformbereich Volksrechte**	436
221	Allgemeine Einführung	436
221.1	Zur Bedeutung der Volksrechte und zum Reformbedarf	436
221.2	Die Ziele und Leitideen der Reform	440
221.3	Die wichtigsten Reformvorschläge	443
221.4	Querschnittprobleme	444
221.41	Materielle Schranken der Verfassungsrevision	445
221.42	Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl	448
221.43	Zum Initiativrecht der Kantone	451
222	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	451
4. Titel	Volk und Stände	451
1. Kapitel	Allgemeine Bestimmungen	452
2. Kapitel	Volksinitiative	454
3. Kapitel	Referendum	463
4. Kapitel	Weiter Bestimmungen	476
5. Titel	Die Bundesbehörden	481
6. Titel	Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen	485
23	**Reformbereich Justiz**	487
231	Allgemeine Einführung	487
231.1	Reformbedarf	487
231.11	Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht	488

231.12 Belastung des Bundesgerichts mit sachfremden Aufgaben 489
231.13 Lücken im Rechtsschutz 490
231.14 Entlastung des Bundesrates von Justizaufgaben 491
231.15 Lücken bei der Normenkontrolle 492
231.16 Vereinheitlichungsbedarf im Bereich des Prozessrechts 493
231.2 Reformziele 494
231.3 Stärkung des Bundesgerichts als oberste rechtsprechende Behörde 494
231.31 Modelle der Bundesgerichtsbarkeit 494
231.32 Ausbau der richterlichen Vorinstanzen 495
231.33 Zugangsbeschränkung 499
231.34 Weitere Vorschläge 501
231.4 Verbesserung des Rechtsschutzes 502
231.41 Verankerung einer allgemeinen Rechtsweggarantie 502
231.42 Weitere Vorschläge 504
231.5 Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit 505
231.51 Gründe 505
231.52 Modelle 510
231.53 Vorschlag 511
231.6 Vereinheitlichung des Prozessrechts 514
231.61 Im Bereich des Strafrechts 514
231.62 Im Bereich des Zivilrechts 516
231.63 Im Bereich des Verwaltungsrechts 517
231.7 Zusammenfassung 518
231.71 In formeller Hinsicht 518
231.72 In materieller Hinsicht 518
231.73 Nicht auf Verfassungsstufe zu regelnde Fragen 520
231.74 Änderungen gegenüber der geltenden Justizverfassung im Überblick 521
232 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 523

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen 543

4 Legislaturplanung 543

5 Beziehungen zum Europarecht 543

6 Verfassungsmässigkeit 544

Anhänge

1 Parlamentarische Vorstösse zur Totalrevision der Bundesverfassung seit 1987 545
2 Angenommene Vorlagen 1985 -1995 546
3 Volksinitiativen 1985 - 1996 549
4 Konkordanztabellen 553
5 Liste der Vernehmlasser 573
6 Allgemeines Abkürzungsverzeichnis 586

Bundesbeschlüsse

A **Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung** (Entwurf) 589
B **Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte** (Entwurf) 635
C **Bundesbeschluss über die Reform der Justiz** (Entwurf) 640

96.091

Botschaft über eine neue Bundesverfassung

vom 20. November 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

in Erfüllung des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Die Botschaft enthält einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung im Sinne von Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 sowie je einen Entwurf für die Reform der Volksrechte und für die Reform der Justiz.

Wir beantragen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1991	P	90.440	Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 (N 19.9.91, Sozialdemokratische Fraktion)
1991	P	90.450	Totalrevision der Bundesverfassung (N 19.9.91, Grüne Fraktion)
1991	P	90.503	Totalrevision der Bundesverfassung. Einsetzung eines Verfassungsrates (N 19.9.91, Nabholz)
1993	P	92.3037	Erweiterung des Prüfungsrechts des Bundesgerichtes (N 19.3.93, Nabholz)
1994	M	93.3218	Totalrevision der Bundesverfassung (S 16.12.93, Meier Josi; N 16.12.94)
1995	M	93.3533	Gültigkeit von Volksinitiativen (S 16.6.94, Staatspolitische Kommission SR 91.410; N 21.3.95)
1995	P	93.3558	Presseartikel in der Bundesverfassung (N 1.2.95, Zbinden)

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

20. November 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Im Jahre 1998 feiert die Schweiz das 150jährige Bestehen des Bundesstaates. Auf diesen Zeitpunkt hin sollen die Vorarbeiten für die Verfassungsreform zum Abschluss gebracht werden. Diese Vorarbeiten sind zwar bereits Mitte der sechziger Jahre begonnen worden, und das Parlament hat sich 1987 eingehend damit befasst; sie haben aber erst nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum wieder neuen Auftrieb erhalten. Der Bundesrat hat im Sommer 1994 ihre Wiederaufnahme beschlossen.

Die vorgeschlagene Verfassungsreform will einerseits deutlich machen, was heute gestützt auf einen breiten politischen Grundkonsens als gelebte Verfassungswirklichkeit und verbindliches Verfassungsrecht gilt. Die bestehenden Lücken im Verfassungstext sollen geschlossen, die Gliederung soll verbessert, die normative Dichte reduziert und die Sprache modernisiert werden. Die Verfassungsreform ist damit auch Anlass, die Elemente, welche die Schweizerische Eidgenossenschaft kennzeichnen, wieder bewusst zu machen und aufzuzeigen, was den Zusammenhalt der "Willensnation Schweiz" sichert. Gleichzeitig schafft sie mehr Transparenz, was für das gute Funktionieren der staatlichen Institutionen und für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat unerlässlich ist.

Anderseits will die Verfassungsreform sich aber nicht darauf beschränken, das geltende Verfassungsrecht aufzubereiten. Denn namentlich im Bereich der Behörden und der Volksrechte sind Neuerungen notwendig, um die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu sichern und zu stärken. Die Institutionen des schweizerischen Bundesstaates, die im wesentlichen aus dem letzten Jahrhundert stammen, haben sich insgesamt bewährt. Grundlegende Änderungen sind somit nicht notwendig. Hingegen sind gewisse Anpassungen vor allem im Bereich der Volksrechte und der Justiz nötig, um zu verhindern, dass das institutionelle Gefüge unseres Staates auf die Dauer Schaden nimmt.

Ausgehend von diesen Zielen umfasst die Botschaft über die Reform der Bundesverfassung drei verschiedene Vorlagen: einen Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A), einen Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte (Vorlage B) und einen Bundesbeschluss über die Reform der Justiz (Vorlage C). Angestrebt wird somit weder eine Totalrevision im klassischen Sinn, die - wie dies beim Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler im Jahre 1977 noch der Fall war - alle Bereiche des Verfassungsrechts betrifft, noch eine rein formale, auf die Neuformulierung des geltenden Verfassungsrechts beschränkte Revision. Die Verfassungsreform verbindet die sogenannte Nachführung, die "mise à jour" des geltenden Verfassungsrechts, mit institutionellen Neuerungen in zwei Schwerpunktbereichen. Sie verzichtet auf umfassende materielle Neuerungen, ist aber als offener Prozess konzipiert, der den Einbezug weiterer Reformbereiche ermöglicht.

Die Vorlage A erfüllt den Auftrag der Bundesversammlung aus dem Jahre 1987. Nach diesem Auftrag soll der Bundesrat einen Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung unter-

breiten, der das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführt, es verständlich darstellt, systematisch ordnet sowie Dichte und Sprache vereinheitlicht. Es geht mit andern Worten darum, das geltende Verfassungsrecht möglichst vollständig, klar strukturiert und in verständlicher Form zum Ausdruck zu bringen und damit die für die Bürgerinnen und Bürger unerlässliche Transparenz der grundlegenden Normen unseres Staates zu schaffen.

Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung macht die Wesensmerkmale unseres Staates (Volksrechte, Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus, Sozialstaatlichkeit) deutlich und trägt der Entwicklung des Verfassungsrechts Rechnung. Diese hat zu einem erheblichen Teil ausserhalb des Verfassungstexts stattgefunden: Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat und zahlreiche völkerrechtliche Normen, die für die Schweiz verbindlich sind, haben das Verfassungsrecht in den letzten Jahrzehnten entscheidend mitgeprägt. Ganz besonders gilt dies für die Entwicklung der Grundrechte und für die allgemeinen Grundsätze staatlichen Handelns. Es trifft aber auch zu für das Verhältnis von Bund und Kantonen sowie für das Zusammenwirken und die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesbehörden.

Der neue Verfassungstext vermeidet zu dichte Normierungen. Er ist deshalb trotz des Einbezugs materiellen Verfassungsrechts deutlich kürzer als die geltende Bundesverfassung. Seine klare, sachlichen Kriterien gehorchende Gliederung und eine zeitgemässe Sprache und Terminologie machen die Bundesverfassung wesentlich verständlicher.

Die Vorlage B enthält ein ausgewogenes Paket von Reformvorschlägen der Volksrechte. Ziel dieser Reformvorschläge ist weder der Abbau noch ein einseitiger Ausbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Es geht vielmehr darum, einzelne Elemente der Volksrechte umzugestalten, zu verfeinern und zu ergänzen, um die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie mit Blick auf die Zukunft zu sichern. Die Mitwirkung und Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger bei den wichtigen politischen Fragen muss auch in Zukunft gewährleistet sein. Die einzelnen Reformvorschläge tragen der besonderen Bedeutung der Volksrechte in unserem Staat Rechnung. Sie gehen mit andern Worten von einer Gesamtheit der Institutionen aus.

Die Reformvorschläge wollen dazu beitragen, dass die Volksrechte vor allem dort zum Tragen kommen, wo es um Wichtiges und Grundlegendes, um Grundsatzentscheide geht. Sie streben darüber hinaus eine Differenzierung des bestehenden Instrumentariums an und antworten auf die zunehmende Internationalisierung des Rechts. Schliesslich geht es nicht zuletzt auch darum, die Impulsfunktion der Volksrechte zu stärken und ihre eher bremsenden Wirkungen zu mindern. Als bedeutsame Neuerungen werden namentlich vorgeschlagen: die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums; die Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums verbunden mit der Möglichkeit, die Genehmigung von Staatsverträgen zusammen mit den Gesetzesänderungen zur Abstimmung zu unterbreiten; die Zuständigkeit des Bundesgerichts, in Zweifelsfällen über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden; die Möglichkeit, Alternativtexte vorzulegen und mehrere Volksinitiativen

gleichzeitig zur Abstimmung zu unterbreiten; und schliesslich die Erhöhung der Unterschriftenzahlen.

Die Vorlage C will vor allem die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht sicherstellen. Zu den Aufgaben des Bundesgerichts gehören die Entscheidung rechtlicher Grundsatzfragen, die Sicherung der Kohärenz der Rechtsordnung und die dynamische Fortentwicklung des Rechts. Die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts darf nicht länger durch Überlastung und sachfremde Aufgaben beeinträchtigt werden. Zudem gilt es, den Rechtsschutz in allen Bereichen zu gewährleisten. Um diese Ziele zu erreichen, werden eine Entlastung des Bundesgerichts durch den Abbau von Direktprozessen und die Vorschaltung richterlicher Behörden in allen Bereichen sowie die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen vorgeschlagen. Vorgesehen ist im weiteren auch die Verbesserung des Rechtsschutzes durch die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie. Eine besonders bedeutsame Neuerung stellt sodann der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit dar: Im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt soll das Bundesgericht künftig prüfen können, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht verstösst. Und schliesslich stellt die Vorlage zur Reform der Justiz auch die erforderlichen Verfassungsgrundlagen für eine Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts bereit.

Die Vorlagen zur Nachführung des geltenden Verfassungsrechts und zu den beiden Reformbereichen werden dem Parlament gleichzeitig unterbreitet. Es handelt sich aber um separate Vorlagen, über die auch separat abgestimmt werden soll. Dabei kann vorläufig offen bleiben, ob die Vorlagen gleichzeitig oder allenfalls zeitlich gestaffelt zur Abstimmung unterbreitet werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Grundsätzliches zur schweizerischen Bundesverfassung und zur vorgeschlagenen Reform

111 Wesen, Aufgabe und Bedeutung der Bundesverfassung

Wesen und Aufgabe

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 weist alle Elemente auf, die für den modernen westlichen Verfassungsstaat kennzeichnend sind: Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation und das Verfahren der Staatsorgane, bestimmt die Rechtsstellung der Menschen in diesem Staat und begrenzt dadurch zugleich die staatliche Macht. Als rechtliche Grundordnung beansprucht sie Geltung und Vorrang vor allem übrigen Recht des Staates. Sie begründet die Schweiz als *Rechts*gemeinschaft und konstituiert sie in der Form eines *Bundes*staates, mit einer für unser Land typischen Verbindung von *direkt-demokratischen* und repräsentativen Elementen.

Die Bundesverfassung ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sie ist auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument. In ihr kommt eine nahezu 150jährige Verfassungsgeschichte des Bundesstaates Schweiz zum Ausdruck. Sie ist Spiegelbild vergangener verfassungspolitischer Auseinandersetzungen und damit Zeugnis ihrer Zeit. In ihr verkörpert sich das politische Erbe und das Selbstverständnis des Landes. Als Kristallisationspunkt grundlegender politischer Anliegen ist die Bundesverfassung Ausdruck des politischen Grundkonsenses, eine Art "Gesellschaftsvertrag" im modernen Sinn.

Ihrer Zielsetzung gemäss ist die Bundesverfassung auf Bewahrung des Erreichten ebenso wie auf Gestaltung der Gegenwart und Zukunft ausgerichtet. Sie will, dass die in ihr angelegte Wertordnung und die in ihr enthaltenen Grundentscheidungen im gesamten politischen Prozess zum Tragen kommen. Insofern ist die Verfassung auch eine Rahmenordnung für die Politik, eine "Ordnung des Politischen".

Die Bundesverfassung ist nach schweizerischem Verständnis kein in Stein gehauenes Monument, also nicht auf Unantastbarkeit ausgerichtet. Sie stand schon immer und steht gerade heute im Zentrum eidgenössischer Politik. Manche ihrer Bestimmungen sind Ausdruck des Ringens um politische Kompromisse, wahre "Kunstwerke" der politischen Konsenswerkstatt (Kurt Eichenberger). Die fortwährende Entwicklung hat die schweizerische Bundesverfassung lebendig erhalten. Seit der Totalrevision im Jahre 1874 ist sie in rund 140 Partialrevisionen von unterschiedlicher Tragweite den Erfordernissen der jeweiligen Zeit angepasst worden. Und obschon unsere Bundesverfassung, die im Kern auf die Bundesverfassung von 1848 zurückgeht, mit ihrer bald 150jährigen Tradition eine der ältesten Verfassungen der Welt ist, ist sie nicht zum Mythos erstarrt. Sie ist als

Fundament der Eidgenossenschaft nach wie vor tragfähig. Ihre Grundausrichtung und ihre Kernaussagen sind durchaus aktuell und zukunftsweisend.

Funktionen der Verfassung

Die Bundesverfassung hat, wie jede Verfassung, mehrere Aufgaben zu erfüllen. Diese sogenannten Verfassungsfunktionen unterliegen allerdings bis zu einem gewissen Grad dem Wandel der Zeit und werden je nach Situation auch unterschiedlich gewichtet. Unverändert wichtig sind in staatspolitischer und -staatsrechtlicher Sicht die Ordnungs- und Organisationsfunktion sowie die Machtkontrollfunktion (vgl. dazu im einzelnen Eichenberger in Kommentar BV, Verfassungsrechtliche Einleitung, Rz. 72 ff., m.w.H.). Beim Vorgang der Verfassungsgebung in einem schon eingerichteten und an sich funktionsfähigen Staat, wie das bei der Schweizerischen Eidgenossenschaft jetzt der Fall ist, treten diese Gesichtspunkte freilich etwas zurück. Im Vordergrund steht dann das Bemühen kenntlich zu machen, *was* dieser Staat eigentlich ist (oder geworden ist) und was dieser Staat jetzt und künftig soll, ferner *wer* für diesen Staat tätig werden darf (oder muss) und schliesslich *wie* dies zu geschehen hat. Verfassungsgebung kann unter diesen Voraussetzungen Halt und Orientierung geben und einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Orientierungsfunktion der Verfassung leisten. Frühere normative Grundentscheidungen werden bestätigt und erneuert, die gesellschaftlichen Kräfte auf neue gemeinsame Ziele ausgerichtet. Die Verfassung macht also den Staat in seiner Gesamtheit wieder fassbar und verständlich, so dass sich die Bürgerinnen und Bürger besser in ihrem Gemeinwesen zurechtfinden können.

Neben der Orientierungsfunktion kann im gewachsenen Verfassungsstaat die Integrationsfunktion der Verfassung bedeutsam sein. Für den jungen Bundesstaat von 1848 war die einheitsstiftende Funktion sehr wichtig. Auch in Zeiten der inneren Zerstrittenheit kann die Integrationsfunktion der Verfassung plötzlich wieder in den Mittelpunkt rücken. Der Wille zur Gemeinsamkeit und die Verpflichtung auf gemeinsame Ziele sind aber auch zentrale Elemente einer jeden Verfassungserneuerung und verdienen deshalb in einer neuen Verfassungsurkunde besondere Hervorhebung.

Das Verfassungsrecht befasst sich traditionellerweise in erster Linie mit dem Verhältnis des Staates zu den Bürgerinnen und Bürgern und mit dem Verhältnis der staatlichen Organe untereinander; der Blick ist gleichsam "nach innen" gerichtet. Immer mehr wird heute aber von der Verfassung auch verlangt, dass sie sich ausspricht über die Positionierung des Staates im internationalen Umfeld und über die Einbettung der nationalen in die internationale Rechtsordnung. In der schweizerischen Bundesverfassung ist diese "Brückenfunktion" noch wenig ausgeprägt. In neueren Kantonsverfassungen finden sich zunehmend Verfassungsbestimmungen, die eine Öffnung des Staates "nach aussen" dokumentieren. Die schweizerische Bundesverfassung nimmt hingegen seit jeher eine andere wichtige "Brückenfunktion" wahr, indem sie einlässlich die Beziehungen zu den Kantonen regelt. Sie lässt dabei den Kantonen als souveränen Gliedstaaten weiten Raum für die Entfaltung eigener Verfassungsstaatlichkeit.

Schliesslich wird heute vom Staat und seiner Rechtsordnung unumwunden (auch oder primär) "effizientes Handeln" gefordert. Mit der Verknappung der Ressourcen wird die Forderung nach wirtschaftlichem Handeln immer lauter an den Staat herangetragen.

Dabei wird gelegentlich vergessen, dass die öffentliche Hand ihr Tätigwerden nicht vorab durch wirtschaftliche Erfolge, sondern letztlich allein durch ein auf Gerechtigkeit gerichtetes Tun zu legitimieren vermag.

Die wichtigste Leistung einer Verfassung liegt wohl darin, dass sie die politische Gemeinschaft überhaupt "verfasst", d.h. strukturiert und handlungsfähig macht sowie rechtlich durchdringt und begrenzt. Im übrigen fällt die Gewichtung der verschiedenen Funktionen der Verfassung je nach Standpunkt unterschiedlich aus und ist in einem bestimmten Ausmass auch zeitbedingt. Selbst in den zentralen Regelungsbereichen der Bundesverfassung – Grundrechte, Aufgabenteilung, Behördenorganisation – sind sie von unterschiedlichem Gewicht:

- Die *Grundrechte* binden alle staatlichen Organe, insbesondere auch den Gesetzgeber. Man geht davon aus, dass die grundlegenden Menschenrechte vorstaatliche Geltung haben; sie werden vom Staat anerkannt und gewährleistet und nicht etwa erst durch die Verfassung geschaffen. Die Gerichtspraxis hat nicht zuletzt deshalb auf dem Gebiet der Grundrechte die Verfassung in schöpferischer Weise weiterentwickelt, um den neuen Gefährdungen der individuellen und kollektiven Freiheit, die in unserer Zeit mannigfach zutage treten, begegnen zu können. Die Grundrechte verbürgen nicht nur gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Individuums; als objektive Prinzipien durchdringen die Grundrechte anerkanntermassen die gesamte Rechtsordnung. In neuerer Zeit haben die Grundrechte eine zusätzliche völkerrechtliche Absicherung durch Verankerung in internationalen Übereinkommen erfahren. Insbesondere die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention gelten nach anerkannter Lehre und Rechtsprechung als „verfassungsmässige Rechte" und geniessen wie die Garantien der Bundesverfassung gerichtlichen Schutz.

- Die *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* bildet ein Kernstück des schweizerischen Föderalismus. Die Bundesverfassung bezeichnet die Kompetenzen und Aufgaben des Bundes und bestimmt dabei zugleich die Grenzen seiner Handlungsbefugnisse. Somit teilen sich Bund, Kantone und Gemeinden nach dem in den Verfassungen von Bund und Kantonen angelegten Plan in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das für den schweizerischen Föderalismus charakteristische Ineinandergreifen der Kompetenzen von Bund und Kantonen und das Aufeinander-Bezogensein der Institutionen ist ein Spiegelbild dessen, dass die Schweiz ein rechtlich mehrfach verfasster Staat ist. Dem entspricht auch, dass jede Schweizerin und jeder Schweizer ein dreifaches Bürgerrecht besitzt, nämlich ein Gemeinde-, ein Kantons- sowie das Schweizerbürgerrecht. Eine der zentralen Aufgaben der Bundesverfassung ist es, im Bundesstaat zugleich Vielfalt und Einheit zu garantieren.

- Die Festlegung der *Organisation des Staates*, insbesondere die Bestimmung seiner Organe und ihrer Funktionen, ist unabdingbare Voraussetzung staatlichen Handelns. Unkontrollierte und missbräuchliche Machtausübung kann dabei nur verhindert werden, wenn die Verfassung durch Gewaltenteilung die funktionelle, organisatorische und personelle Trennung der staatlichen Macht in Legislative, Exekutive und Justiz vorsieht und Rechtsschutz gewährt. Der Bundesverfassung von 1874 liegt dieses rechtsstaatlich bedeutsame Bauprinzip stillschweigend zugrunde. Auch die Besetzung der Organe will von der Verfassung geregelt sein. Eine demokratische Verfassung

führt die Legitimation eines jeden Staatsorgans auf die Bürgerschaft zurück (Volkssouveränität) und sichert die Bindung der staatlichen Organe an die verfahrensmässigen und inhaltlichen Vorgaben der Verfassung (Rechtsstaatlichkeit).

Beschränktes Leistungsvermögen

Das reale Leistungsvermögen der Verfassung und ihre lenkende Kraft im politischen Prozess dürfen allerdings nicht überschätzt werden. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur einer der Einflussfaktoren im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie hat auf diese Weise teil am generellen Bedeutungswandel, auch am allgemeinen Bedeutungsverlust des Staates in unserer Zeit. Sie kann Veränderung der Werteordnung in unserer pluralistischen Gesellschaft und Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft letztlich nur sehr bedingt steuern.

Dennoch: Das geordnete und friedliche Zusammenleben der Menschen in einem Staatsverband wird massgeblich getragen von verbindlichen, transparenten und rationalen Regeln. Die Verfassung hält diesen „nationalen Konsens" fest und hält ihn lebendig. Gerade in unserer pluralistischen Gesellschaft trägt die Verfassung entscheidend dazu bei, ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und an politischer Homogenität zu sichern, ohne die ein freiheitliches Zusammenleben nicht möglich ist. Die Verfassung erweist sich gerade heute als unentbehrlich für den nationalen Zusammenhalt, nicht zuletzt deshalb, weil andere Klammern an Festigkeit verloren haben und teilweise brüchig geworden sind.

112 Kennzeichen des schweizerischen Bundesstaates

Wie die Bundesverfassung in ihrer Gesamtheit unschwer erkennen lässt, versteht sich die Schweizerische Eidgenossenschaft als ein freiheitlich-rechtsstaatlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat. Die Rechtsstaatlichkeit, die Bundesstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit sowie die typisch schweizerische Form demokratischer Mitwirkung sind der Bundesverfassung als strukturbestimmende Grundentscheidungen inhärent. Diese Strukturprinzipien, die auch im Staatszweck (Art. 2 BV) angesprochen sind und die Staatsform prägen, kennzeichnen die Eigenart der Schweiz als politisches Gemeinwesen. Obschon sich der Verfassungstext nirgends ausdrücklich zu diesen Strukturprinzipien bekennt (anders hingegen neuere Kantonsverfassungen), sind diese heute derart gefestigt und anerkannt, dass auch ein künftiger Verfassungsgeber auf diesen identitätsstiftenden Kernstücken wird aufbauen müssen. Die einzelnen Strukturprinzipien können wie folgt charakterisiert werden:

- *Halb-direkte Demokratie.* Mit der von Volk und Ständen im Jahre 1874 gutgeheissenen Totalrevision der Bundesverfassung wurde als eine der wesentlichen Neuerungen das fakultative Referendum für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse eingeführt (Art. 89 BV). Damit ging die repräsentative Demokratie für den Bund zu Ende. Das direkt-demokratische Instrumentarium hat seither weitere bedeutsame Erweiterungen erfahren. Im Jahre 1891 wurde die Volksinitiative auf

Partialrevision der Bundesverfassung eingeführt (Art. 121 BV). Später wurde in zwei Schritten das Referendum bei Staatsverträgen (Art. 89 BV) eingeführt (1921) und ausgebaut (1977). Die heutige Verfassungslage widerspiegelt ein spezifisch schweizerisches Verständnis der Volkssouveränität: Das Volk ist nicht nur (in Verbindung mit den Ständen) verfassungsgebende Gewalt, sondern eine real handelnde Grösse im Prozess der politischen Sachentscheidung. Die Bundesverfassung hat den Stimmberechtigten indessen nicht eine allumfassende Entscheidungsgewalt zuerkannt; vielmehr sind nach wie vor wichtige Entscheidungsbefugnisse in die Hände der anderen Staatsorgane, vorab der Bundesversammlung, gelegt. Die Verbindung von repräsentativer und direkter Demokratie in dieser Form ist weltweit einzigartig und vereint in überzeugender Weise die alte Tradition der gemeinschaftlichen Freiheiten mit der Idee republikanischer Mitwirkung (vgl. Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, Bd. 2, S. 393 ff.).

- *Rechtsstaatlichkeit.* Die Eidgenossenschaft ist als Staat nicht nur ein machtvolles Gebilde, das Recht erzeugt, sondern zugleich eine rechtlich gebundene Organisation. Gerechtigkeit und Recht sind dem staatlichen Handeln vorgeordnet. Jedes staatliche Handeln bedarf einer Grundlage im Recht. Das Recht ist im Rechtsstaat aber auch Schranke des Staatshandelns. Die rechtliche Einbindung der Staatstätigkeit manifestiert sich nach zwei Seiten hin: Zunächst sind, in einem formalen Sinn, stets die einschlägigen Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften zu beachten; dies gilt namentlich auch für das Verfahren der Rechtsetzung. Die für den Staat handelnden Organe haben sodann auch und vor allem die elementaren Gebote der materiellen Gerechtigkeit zu respektieren, wie sie sich namentlich aus den Grundrechtsgarantien ergeben. Solche elementaren Gebote haben zunehmend Eingang in das internationale Recht gefunden (zwingendes Völkerrecht). Die Schweiz ist unbestreitbar Rechtsstaat im beschriebenen Sinn, wie zahlreiche Bestimmungen der Bundesverfassung eindrücklich belegen, auch wenn einzuräumen ist, dass der heutige Verfassungstext wichtige Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit nicht ausdrücklich anspricht (ungeschriebene Freiheitsrechte und Verfahrensgarantien) und auf Bundesebene keine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit besteht (Art. 113 Abs. 3 BV), was heute zunehmend als Mangel empfunden wird (vgl. Stephan Breitenmoser, Rechtsstaatlichkeit in der Schweiz, in: Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996).

- *Bundesstaatlichkeit* (Föderalismus). Mit der ersten Bundesverfassung von 1848 hat sich die Schweizerische Eidgenossenschaft von einem auf vertraglicher Grundlage beruhenden Staatenbund zum echten Bundesstaat auf neuer, nunmehr verfassungsrechtlicher Grundlage gewandelt (auch wenn der Wortlaut der Bundesverfassung gelegentlich noch den Anschein eines Vertragswerkes erwecken mag). Der 1848 geschaffene Bundesstaat zeigt alle Attribute der Staatlichkeit. Die Frage, ob die Bundesverfassung zu ändern und beispielsweise das Aufgabenfeld des Bundes zu erweitern sei, wird auf Bundesebene durch Organe des Bundes entschieden; die sogenannte Kompetenz-Kompetenz liegt beim Bund. Der Übergang zum Bundesstaat hat indessen die ursprüngliche Staatlichkeit der Kantone nicht einfach untergehen lassen. Die Kantone verfügen weiterhin über substantielle Autonomie bei der Bestimmung und Ausführung ihrer Aufgaben, bei der Bestimmung, Erhebung und Verwendung ihrer Einnahmen, bei der Bestimmung ihrer Organisation und der politischen Entscheidungsverfahren (vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 16),

wenn auch nunmehr in den Schranken der Bundesverfassung (Art. 6 BV). Zudem wirken die Kantone an der Willensbildung auf Bundesebene mit. Sie verfügen weiterhin über alle Hoheitsbefugnisse, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben erforderlich sind, und sie sind, wenn auch in Grenzen, befugt, auf der völkerrechtlichen Ebene zu handeln. Ihre Verfassungen sind eigenständige und vollwertige Staatsverfassungen. Die Bundesverfassung bezeichnet denn auch die Kantone als souveräne Gemeinwesen (Art. 1 und 3 BV). Indessen ist die Bundesstaatlichkeit mehr als nur ein rechtliches Prinzip, sie ist zugleich staatspolitische Maxime. Dem schweizerischen Föderalismus liegt die Überzeugung zugrunde, dass die überkommene kulturelle und sprachliche Vielfalt unseres Landes zu erhalten ist. Er enthält ein Bekenntnis zum Schutz von Minderheiten – und zur Bürgernähe. Dem föderalistischen Staatsaufbau ist schliesslich auch der Gedanke eingeschrieben, dass staatliche Aufgaben auf derjenigen Ebene – Bund, Kanton, Gemeinde – anzugehen sind, die die besten Voraussetzungen für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung bietet (Grundsatz der Subsidiarität).

- *Sozialstaatlichkeit.* Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich in den vergangenen 150 Jahren nach und nach zum entfalteten *sozialen* Bundesstaat entwickelt. Schon der Zweckartikel der Bundesverfassung von 1848 (Art. 2), der unverändert in die geltende Bundesverfassung übernommen wurde, nannte nebst anderen grundlegenden Zielsetzungen das Ziel der allgemeinen Wohlfahrt. Der 1947 eingefügte Artikel 31 bis Absatz 1 BV, der sogenannte Wohlfahrtsartikel, betraut den Bund mit der Sorge für die "Mehrung der Wohlfahrt des Volkes" und die wirtschaftliche "Sicherung der Bürger". Heute enthält die Bundesverfassung rund ein Dutzend Verfassungsbestimmungen, deren zentraler Gegenstand die Verwirklichung sozialpolitischer Postulate ist. Neuerdings anerkennt das Bundesgericht ein verfassungsmässiges Recht auf Existenzsicherung. Die Sozialstaatlichkeit zeigt sich auch auf *kantonaler Ebene.* In neueren Kantonsverfassungen hat sich dies in Gestalt von Sozialziel-Katalogen niedergeschlagen. Das Bekenntnis zur sozialen Verantwortung des Staates, zum Engagement zugunsten der sozial Schwächeren und Benachteiligten durchdringt heute die gesamte Rechtsordnung und zeigt sich nicht nur im ausgebauten System der Sozialversicherungen, sondern auch in der sozialverträglichen Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung. Die Sozialstaatlichkeit gehört somit heute unzweifelhaft zu den identitätsstiftenden Elementen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hans Peter Tschudi, Die Sozialverfassung der Schweiz, Der Sozialstaat, Bern 1986). Mit dem Beitritt zum UNO-Pakt von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat die Schweiz dies auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft dokumentiert.

Die genannten strukturbestimmenden Elemente der Bundesverfassung ergänzen einander und verfassen die Schweizerische Eidgenossenschaft als freiheitlich-rechtsstaatlichen, demokratischen und sozialen Bundesstaat. Mitunter stehen diese Strukturprinzipien der Bundesverfassung freilich auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Im Verfassungsalltag kommt es denn auch immer wieder zu Zielkonflikten. Das schweizerische Verfassungsrecht kennt jedoch keinen allgemeinen Vorrang des einen Prinzips vor dem anderen. Die Strukturprinzipien der Verfassung stehen an sich gleichwertig nebeneinander. Die Lösung von Zielkonflikten obliegt vorab dem Verfassungs- und Gesetzgeber, ferner auch den übrigen Staatsorganen, die in der konkreten Entscheidungssituation

abwägend zwischen den widerstrebenden Gesichtspunkten zu vermitteln haben. Die Verfassungspraxis spricht dem demokratischen Argument zwar grosses Gewicht zu. Bei bestimmten elementaren Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit freilich, wie sie sich namentlich in zwingenden Normen des Völkerrechts niedergeschlagen haben, hat das Demokratieprinzip anerkanntermassen zurückzutreten. Eine Verfassungsbestimmung, die die strukturbestimmenden Merkmale der Verfassung aufzählt und in allgemeiner Weise zueinander in Beziehung setzt, würde keinen sichtbaren Beitrag zur Lösung von Grundsatzkonflikten unter den einzelnen Strukturprinzipien leisten. Der Verfassungsentwurf des Bundesrates verzichtet deshalb auf eine derartige Bestimmung.

113 Entwicklung und Stand des Verfassungsrechts

Verfassungsänderungen

Jede Verfassung ist dem Wandel unterworfen. Das von einer bestimmten Generation Geschaffene darf nicht erstarren und muss sich neuen Gegebenheiten anpassen. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hat sich in den bald 150 Jahren seit ihrer Schaffung als sehr entwicklungsfähig erwiesen. In einer Totalrevision im Jahre 1874 und in 140 Partialrevisionen hat sie sich stets den Gegebenheiten und Erfordernissen der jeweiligen Zeit angepasst. Als relativ leicht änderbare Verfassung steht sie damit mehr in der Tradition der Volkssouveränität nach Jean-Jacques Rousseau als in jener der starren Verfassungen in der theoretischen Ausrichtung von Benjamin Constant, der namentlich die französische Verfassungstradition stark geprägt hat. Diese leichte Änderbarkeit garantiert ein Höchstmass an demokratischer Legitimierung des Verfassungswandels, nimmt der Verfassung aber anderseits auch einen Teil der Stabilität und Konstanz, die sie haben sollte, um ihre Funktionen erfüllen zu können.

Besonders ausgeprägt war der Entwicklungs- und Änderungsbedarf zweifellos im Bereich der Zuständigkeiten des Bundes: Namentlich der generelle, den gesellschaftlichen Veränderungen folgende Funktionswandel des Staates einerseits und die technologische Entwicklung anderseits haben im Laufe der Zeit zu einer erheblichen Ausdehnung des Kreises staatlicher Aufgaben geführt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen und deshalb dem Bund übertragen worden sind. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang etwa die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Sozialversicherungen, im Umweltbereich und im Bereich der elektronischen Medien. In Verbindung mit diesen Kompetenzverlagerungen und zum Teil auch als Folge davon hat sich das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen wesentlich verändert und ist heute durch ein sehr enges Zusammenwirken geprägt. Änderungen gab es aber nicht nur bei der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen, sondern auch bei den Organen des Bundes. Das institutionelle Gefüge der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist heute nicht mehr dasjenige von 1848. Es hat wichtige Änderungen erfahren, die nicht verkannt werden dürfen. So sind insbesondere das direkt-demokratische Instrumentarium und die Aufgaben des Bundesgerichts in mehreren Schritten erweitert worden. Auch das Verhältnis zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung, der in der Verfassung von 1848 und auch noch in derjenigen von 1874 umfassende Befugnisse zukamen, hat sich entscheidend geändert. Die Bundesverfassung hat sich also in mehrfacher Hinsicht als anpassungs- und erneuerungsfähig erwiesen. Sie ist damit in einem gewissen Sinne modern,

à jour geblieben. Sie ist nicht einfach ein Relikt aus der Gründerzeit unseres Bundesstaates, sondern ein Dokument, das für Anpassungen Raum lässt; ein zeitgenössisches Abbild der Stabilität und der Dynamik unseres Rechts und unserer Institutionen.

Verfassungspraxis

Der Verfassungstext allein ist allerdings kein vollständiges Abbild der Entwicklung unseres Verfassungsrechts. Diese Entwicklung verlief nämlich zu einem erheblichen Teil ausserhalb der Bundesverfassung: Die Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat, die Rechtsprechung des Bundesgerichts und zahlreiche völkerrechtliche Normen, die generelle Geltung beanspruchen oder zu deren Einhaltung die Schweiz sich verpflichtet hat, haben die Verfassung mitgeprägt und bilden wesentliche Elemente des materiellen Verfassungsrechts. Der Verfassungswandel ist damit noch viel bedeutsamer, als wir dies allein aufgrund der formellen Änderungen des Verfassungstextes annehmen könnten. Was die Rechtsprechung anbelangt, gilt dies in besonderem Mass für die Grundrechte und für die allgemeinen Grundsätze staatlichen Handelns. So haben zum Beispiel das Recht auf persönliche Freiheit und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unbestrittenermassen verfassungsrechtlichen Charakter, obwohl sie bislang keinen expliziten Niederschlag im Verfassungstext gefunden haben. Bei den völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen ebenfalls die Grundrechte im Vordergrund. Besonders erwähnt seien in diesem Zusammenhang etwa die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Verfahrensgarantien. Bei der Behördenpraxis, die – meistens zusammen mit der Lehre – ebenfalls zur Entwicklung des Verfassungsrechts beigetragen hat, denke man etwa an die Zuständigkeitsregeln für die Genehmigung von Staatsverträgen oder an die rechtsetzenden Befugnisse des Bundesrates.

Neben dem formellen Verfassungstext gibt es also in der Schweiz sogenanntes materielles Verfassungsrecht (Recht von Verfassungsrang), das keinen Eingang in den Verfassungstext gefunden hat. Dies ist nicht selbstverständlich, zumal die Schweizerische Bundesverfassung ja relativ leicht änderbar ist. Das materielle Verfassungsrecht umfasst die Gesamtheit der rechtlichen Regeln (Grundsätze, Normen, Entscheide), denen nach allgemeiner Rechtsüberzeugung verfassungsrechtlicher Charakter zukommt; Rechtssätze also, denen wegen ihrer *inhaltlichen* Tragweite Verfassungsrang zukommt. Die meisten dieser Normen sind im Verfassungstext enthalten. In der Regel ist "formelles" Verfassungsrecht somit auch "materielles" Verfassungsrecht. Es gibt aber auch Ausnahmen: Einerseits enthält der Verfassungstext Bestimmungen, denen der Verfassungsrang oder die "Verfassungswürdigkeit" eigentlich abzusprechen ist (z.B. das Absinth-Verbot nach Art. 32ter BV); anderseits haben sich – wie wir gesehen haben – neben dem Verfassungstext wichtige Normen und Praktiken herausgebildet, denen wegen ihres Inhalts und ihrer grundlegenden Bedeutung für den Staat Verfassungsrang zugesprochen werden kann. Sie stehen in der Regel nicht im Widerspruch zum formellen Verfassungsrecht, sondern ergänzen dieses in einzelnen Bereichen und werden durch den Verfassungsgeber auch nicht in Frage gestellt. Sie bilden zusammen mit dem explizit in der Verfassung verankerten materiellen Verfassungsrecht die gelebte und als Recht anerkannte Verfassungswirklichkeit, die im Rahmen der Verfassungsreform neu zum Ausdruck gebracht werden soll.

Verfassungsrang

Entscheidend für die Frage, welche Normen und Praktiken wirklich Teil des Verfassungsrechts sind und damit auch in einen neuen Verfassungstext gehören, sind somit nicht formelle, sondern materielle Kriterien: die Verfassungswürdigkeit (Verfassungsrang) und die gelebte Verfassungswirklichkeit (Geltungsanspruch und Beachtung). Diese Kriterien sind nicht leicht zu handhaben. Sie erlauben letztlich keine objektiven, absolut zwingenden Abgrenzungen. Verfassungswürdig sind zweifellos Bestimmungen, die in allgemeiner Weise das Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft umschreiben. Verfassungswürdig sind sodann Bestimmungen, die die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger nennen. Zu den verfassungswürdigen Bestimmungen gehören im weiteren namentlich solche, die die wesentlichen Ziele und Aufgaben des Staates festlegen. Unentbehrlich sind dabei in unserem föderalistisch organisierten Staatswesen die Bestimmungen über die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Verfassungswürdigkeit kommt schliesslich vor allem auch den Bestimmungen über das institutionelle Grundgerüst des Staates und die wichtigsten Entscheidungsverfahren zu. Damit sind aber lediglich die wichtigsten Bereiche angesprochen, die einer Regelung auf Verfassungsstufe bedürfen. Eine präzise Charakterisierung der normativen Inhalte ergibt sich daraus nicht. Das Kriterium der Verfassungswürdigkeit kann diese letztlich nicht leisten. Denn die Beurteilung der Verfassungswürdigkeit ist immer auch geprägt durch die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorherrschenden Auffassungen und den politischen Konsens über das, was als Verfassungsmaterie gelten soll. Sie ist mit anderen Worten zeitbezogen und politisch vereinbart. Dies enthebt den Verfassungsgeber allerdings nicht von der Aufgabe, die Verfassungswürdigkeit nach einem möglichst einheitlichen, kohärenten Massstab zu beurteilen. Was als materielles Verfassungsrecht gelten kann und was durch die Aufnahme in den Verfassungstext besonders hervorgehoben werden soll, ist aber letztlich – wie schon im Bericht der Kommission Wahlen in Anlehnung an die amerikanische Verfassungstradition dargelegt worden ist – immer auch abhängig von einer politischen Wertung und Auswahl. In diesem Sinne ist der Verfassungstext nie eine absolut vollständige Wiedergabe des gesamten materiellen Verfassungsrechts.

114 Sinn und Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung

Behebung formeller und inhaltlicher Mängel

Die zahlreichen Änderungen und die verfassungsrechtlichen Entwicklungen ausserhalb des eigentlichen Verfassungstextes zeugen zwar von der Lebendigkeit und in gewisser Weise auch von der Modernität der Bundesverfassung. Sie haben diese aber auch zu einem schwer überschaubaren, kaum mehr verständlichen und unvollständigen Flickwerk gemacht und dazu geführt, dass die Verfassung ihre politischen und rechtlichen Funktionen in mehrfacher Hinsicht nicht mehr optimal zu erfüllen vermag (vgl. den Bericht des Bundesrats über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. Nov. 1985, BBl *1985* III 90 ff.).

Wichtige Elemente des Verfassungsrechts fehlen im Verfassungstext. Der "Grundrechtsteil" hat geradezu fragmentarischen Charakter. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes, der vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten erfolgt ist, findet keinen Ausdruck in der Verfassung, obwohl es sich dabei weitgehend um normative Inhalte handelt, deren Verfassungswürdigkeit nicht in Frage gestellt wird. Das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht ist nach wie vor nicht befriedigend geklärt, obwohl die internationale Rechtsentwicklung immer wichtiger wird; zwar wird der Vorrang des Völkerrechts heute grundsätzlich anerkannt, in bezug auf dessen praktische Konsequenzen besteht aber noch einige Unsicherheit. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, die zu den Wesensmerkmalen unseres Staates gehört, sind kaum mehr erkennbar. Manche Anreicherungen des Verfassungstexts haben diesen in Schieflage gebracht. Die Proportionen stimmen nicht mehr. Dies gilt im übrigen nicht nur für den Verfassungstext selbst, sondern auch für das Verhältnis zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht: Der Anteil an materiellem Verfassungsrecht, der keinen Eingang in den Verfassungstext gefunden hat, ist heute zu gross; damit sind gewisse Inkohärenzen und rechtliche Unsicherheiten verbunden. Zudem stehen das ungeschriebene Verfassungsrecht und die Verfassungspraxis teilweise sogar in einem gewissen Spannungs- oder Konkurrenzverhältnis zur geschriebenen Verfassung. Auch ist die Gliederung unübersichtlich geworden. Sie macht die Bundesverfassung für viele Bürgerinnen und Bürger zu einem "Buch mit sieben Siegeln". Für manche wichtige verfassungsrechtliche Frage liefert die Bundesverfassung keine klaren Antworten mehr, sondern nur noch Stoff für politische Kontroversen und für unergiebigen Expertenstreit. Mehrere Verfassungsbestimmungen sind toter Buchstabe geblieben oder von ihrem Gegenstand her obsolet geworden. Andere gehörten eigentlich auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Zahlreiche Bestimmungen sind zudem übermässig detailliert. Wichtiges überlagert sich mit weniger Wichtigem. Und schliesslich ist die Sprache der Bundesverfassung in vielen Teilen nicht mehr zeitgemäss und in mancher Hinsicht verwirrlich, weil die begriffliche Kohärenz durch zahlreiche Änderungen im Laufe der Zeit verloren gegangen ist.

Stärkung der Steuerungsfunktion

Die Mängel der Bundesverfassung betreffen somit keineswegs nur die Form, sondern auch die Inhalte und sind damit nicht nur und auch nicht hauptsächlich ein rechtsästhetisches Problem. Sie machen deutlich, dass die Bundesverfassung einer gründlichen Erneuerung bedarf. Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formalen Mängel die zugedachten Funktionen nurmehr teilweise zu erfüllen vermag, droht an Bedeutung zu verlieren. Dies kann eine Rechtsgemeinschaft nicht ohne Schaden hinnehmen. Auch das Bewährte muss von Zeit zu Zeit erneuert werden, wenn es seine Substanz nicht verlieren soll. Es gilt mit anderen Worten, unser "Verfassungsgebäude" einer Renovation zu unterziehen; diese soll sicherstellen, dass das Gebäude auf die Dauer bewohnbar bleibt und – mehr als das – den modernen Gewohnheiten und Ansprüchen gerecht wird. Die wertvolle Substanz soll erhalten, die tragenden Elemente unserer Verfassung sollen freigelegt und gestärkt, die nicht mehr verwendbaren Teile abgetragen oder ausgeräumt werden. Wenn die Bundesverfassung ihre Orientierungs- und Steuerungsfunktion wieder optimal erfüllen und ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und damit auch identitätsstiftende

Kraft wieder gewinnen soll, müssen die aufgezeigten Mängel unserer Verfassung behoben werden. Lücken müssen geschlossen, die Gliederung muss verbessert, die normative Dichte reduziert und die Sprache modernisiert werden. Nur auf diese Weise kann die Transparenz geschaffen werden, die für das gute Funktionieren der staatlichen Institutionen und für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in diese Institutionen unerlässlich ist. Gleichzeitig bietet diese Erneuerung Gelegenheit, die verfassungsrechtlichen Entwicklungen ausserhalb des Verfassungstextes in der Abstimmung zu bestätigen und den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu bekräftigen.

Die Erneuerung der Bundesverfassung ist damit auch Anlass, über diesen Staat und das, was uns eint, nachzudenken. Dies ist wichtiger denn je in einer Zeit, in der der politische Konsens in manchen Bereichen zu zerbröckeln droht und in der die Stellung der Schweiz im internationalen Staatengefüge neu überdacht werden muss.

Inhaltliche Neuerungen

Die Erneuerung soll also einerseits wieder deutlich machen, was überhaupt gilt und was gestützt auf einen breiten politischen Grundkonsens als verbindliches Verfassungsrecht anerkannt wird. Sie kann sich aber nicht darauf beschränken, bereits geltende normative Gehalte neu zu formen und verständlich darzustellen. Es bedarf zusätzlich auch gewisser inhaltlicher Reformen. Nicht nur die Form, auch die Substanz muss teilweise überprüft und erneuert werden, wenn die Schweiz eine zukunftstaugliche Verfassung erhalten soll.

Vordringlichen Bedarf für inhaltliche Neuerungen sehen wir dabei insbesondere im institutionellen Bereich. Die Institutionen unseres Staates sind im wesentlichen vor 150 Jahren geschaffen worden. Sie stammen aus der Entstehungszeit des Bundesstaates und haben sich seither – von der Ausweitung bei den Volksrechten abgesehen – in ihren Grundzügen kaum verändert. Grundlegende Änderungen sind auch heute nicht notwendig, denn unsere Institutionen haben sich insgesamt zweifellos bewährt. Das bedeutet aber nicht, dass wir auf materielle Neuerungen überhaupt verzichten könnten oder sollten. Gewisse Anpassungen sind schon in der Vergangenheit vorgenommen worden und scheinen uns auch heute wieder nötig zu sein. Dies gilt in erster Linie für die Ausgestaltung der Volksrechte sowie für die Aufgaben und die Organisation des Bundesgerichts, aber auch für das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat.

Die *Volksrechte* – namentlich die direkt-demokratischen Instrumente der Beteiligung am Sachentscheid, Initiative und Referendum – sind ein Wesensmerkmal unseres Staates. Daran soll sich nichts ändern. Es kann heute nicht darum gehen, sie abzubauen oder umgekehrt einseitig auszubauen. Auch soll das Gleichgewicht der Gewalten nicht entscheidend verändert werden. Eine zukunftsorientierte Ausgestaltung des direkt-demokratischen Instrumentariums verlangt aber gewisse Anpassungen, insbesondere um die Volksrechte differenzierter und gezielter, d. h. auf wichtige Fragen konzentriert zum Tragen zu bringen, um ferner die retardierende Wirkung dieses Instrumentariums zu mildern und um schliesslich der zunehmenden Bedeutung des internationalen Rechts besser Rechnung zu tragen.

Im *Bereich der Justiz* geht es vor allem darum, das Bundesgericht wieder in die Lage zu versetzen, jene Funktionen zu erfüllen, die in einem modernen Rechtsstaat dem obersten Gericht zukommen: letzte Instanz zu sein für Rechtsstreitigkeiten von grundlegender Bedeutung. Auch der geplante Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, die zweifellos eines der wesentlichen gemeinsamen Merkmale der jüngeren Verfassungsentwicklung in europäischen Staaten bildet, gehört dazu. Die Entlastung des Bundesgerichts von sachfremden Aufgaben (Direktprozesse, Sachverhaltsüberprüfungen, zweitrangige Fälle und Aufsichtsbefugnisse) soll dieses wieder vermehrt befähigen, grundlegende Rechtsfragen zu reflektieren, die einheitliche Anwendung des Bundesrechts sicherzustellen und dieses weiterzuentwickeln.

Zusammen mit der Anpassung des geltenden Verfassungsrechts an die Bedürfnisse der Zeit – der *mise-à-jour* – sollen diese materiellen Neuerungen dazu beitragen, dass die Schweiz den Schritt ins nächste Jahrhundert auf einer soliden rechtlichen Grundlage machen kann; mit einer erneuerten Verfassung, die die Grundzüge unserer staatlichen Ordnung sichtbar macht, unsere staatliche Identität festigt, den politischen Prozess steuert und das Vertrauen in unsere Institutionen und unseren Staat stärkt. Die Erneuerung unserer rechtlichen Grundordnung ist damit eine wichtige Voraussetzung, um die Reformen anzupacken, die notwendig sein werden, um die Herausforderungen der Zukunft zu bestehen. Sie hilft mit, die Handlungsfähigkeit unseres Gemeinwesens zu sichern.

115 Reformbereitschaft und politische Priorität

Ist eine Verfassungsreform im Verfahren der Totalrevision der richtige Weg und die richtige Antwort auf die festgestellte Reformbedürftigkeit der Bundesverfassung?

Zugkräftige Idee als Voraussetzung

Es ist wohl helvetischer Pragmatismus, der die Vorstellung nährt, eine Totalrevision der Bundesverfassung könne nur gelingen, wenn sie von einer zugkräftigen Idee und von einer breiten Volksbewegung getragen wird. Mit dem häufig vorgebrachten Einwand, es fehle an einer "politischen Grundwelle" für eine Totalrevision der Bundesverfassung, mussten sich jedenfalls schon die Kommission Wahlen und die Expertenkommission Furgler (vgl. dazu hinten) auseinandersetzen. Vorbehalte gegen eine Reform wurden seinerzeit auch mit den Stichworten "dringendere Anliegen", "mangelnder Neuerungswille", "Fehlen einer zündenden Idee", "Staatsverdrossenheit", "Entfremdung" angebracht. Bundesrat Wahlen antwortete damals auf die Frage, ob die Zeit reif sei für eine Totalrevision der Bundesverfassung, mit der Bemerkung, das hänge allein von uns ab! In der Tat ist es, von politischen Krisenzeiten abgesehen, verfehlt, für die Erneuerung der Verfassung eine politische Grundströmung zu erwarten und auf manifesten Druck des Souveräns zu warten. Selbst die Bundesstaatsgründung des letzten Jahrhunderts war keine „Schöpfung von unten". Die Verfassungsreform ist vielmehr ein politischer Willens- und Überzeugungsakt, der von den politisch gestaltenden und verantwortlichen Kräften aus Einsicht in die Reformbedürftigkeit der staatlichen Ordnung initiiert und getragen werden muss. Die heute in die Wege geleitete Verfassungsreform hat nichts zu tun mit einer revolutionären Umgestaltung des Staatswesens; sie beruht auch nicht auf einer visionären

Vorstellung von der Schweiz im nächsten Jahrhundert. Der Ansatz für die jetzige Verfassungsreform ist bewusst viel bescheidener. Es geht nicht um eine Alternative zum Bestehenden, sondern um seine sinnvolle Weiterentwicklung und Anpassung an die Erfordernisse der heutigen Zeit. Die nun seit geraumer Zeit laufenden Revisionsarbeiten sollen bewusst auf das Notwendige (und heute Mögliche) beschränkt werden, und sie sollen in diesem Jahrhundert erfolgreich zu Ende geführt werden können.

Reformbereitschaft und Reformfähigkeit

Das Argument der mangelnden Reformfreudigkeit und -fähigkeit der schweizerischen Politik und des Souveräns hat in jüngerer Zeit wieder an Bedeutung gewonnen. Zwar sind – bezogen auf die letzten drei Legislaturperioden – 100 von 128 Abstimmungsvorlagen im Sinne von Bundesrat und Bundesversammlung entschieden worden. Diese Zustimmungsquote liegt über dem Durchschnitt früherer Perioden, und auch die Stimmbeteiligung ist insgesamt nicht etwa weiter gesunken, sondern gewachsen. Dennoch ist nicht zu bestreiten, dass Bundesrat und Bundesversammlung für wichtige Vorlagen vorab mit aussenpolitischer Ausrichtung und mit Ausländerbezug sowie bei institutionellen Reformen wie der ersten Phase der Regierungsreform keine Mehrheit des Souveräns gefunden haben. Die Gründe für diese Misserfolge an der Urne sind zweifellos vielfältig und komplex und je nach Sachvorlage auch differenziert zu betrachten.

Folgt man neueren Untersuchungen (z.B. dem UNIVOX-Bericht "Staat 1996"), so kann nicht von einem generellen Misstrauen der Bevölkerung in die Behörden oder von einer kontinuierlichen Abnahme der politischen Zufriedenheit gesprochen werden. Das Vertrauen in die politischen Institutionen könne als „durchschnittlich" bezeichnet und am ehesten als "kritisch oder rational distanziert" betrachtet werden. Auch halte grundsätzlich eine Mehrheit der Befragten die schweizerischen Institutionen für reformbedürftig, wenn auch nicht von einem "Reformfieber" gesprochen werden könne. Kontrovers sind die Meinungen über die konkrete Ausrichtung dieser Reformen. Immerhin sprachen sich in diesem Frühjahr 46 Prozent der regelmässig und 42 Prozent der selektiv zur Urne gehenden Personen für eine Reform der Bundesverfassung aus, was im Vergleich zu den andern Reformprojekten die höchste Zustimmungsquote darstellt.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zeit für dieses Reformvorhaben reif ist. Er betrachtet es als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die strukturellen und institutionellen Probleme unseres Gemeinwesens anzupacken und einer Lösung zuzuführen, bevor sie zu einer eigentlichen Verfassungskrise führen. Der Bundesrat hat deshalb die Verfassungsreform in seinem Legislaturprogramm 1995–1999, das von der Bundesversammlung zustimmend zur Kenntnis genommen worden ist, mit einer hohen Priorität versehen. Das bedeutet, dass er dieses Projekt mit aller Kraft in der laufenden Legislatur zum Erfolg führen will. Er erachtet es für den inneren Zusammenhalt des Landes als entscheidend, dass es gelingt, mit dieser grundlegenden staatspolitischen Reformvorlage ein "einigendes Ereignis" zu schaffen.

Politische Priorität

Verschiedentlich ist geltend gemacht worden, die Schweiz stehe heute vor derart bedeutsamen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen, dass für eine Verfassungs-

reform kein Raum mehr bleibe. Die Energie der politischen Kräfte des Landes sei primär auf die Lösung jener Probleme zu richten. Im übrigen vermöge das Reformprojekt auf die tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse wie die Globalisierung der Märkte, die Umstrukturierung der Wirtschaft oder die Entwicklung zur Informationsgesellschaft keine Antwort zu geben. Damit sind das Vermögen und die Grenzen der Verfassung schlechthin angesprochen. Von der Verfassungsreform kann nicht erwartet werden, was der Staat und damit auch die Verfassung naturgemäss nicht zu leisten vermögen. Immerhin verbessert die Verfassungsreform die Spielregeln für den politischen Prozess, in welchem die gesellschaftlichen Veränderungen und die daraus folgenden Probleme aufgegriffen und einer Lösung zugeführt werden können.

Die Frage der politischen Priorität der Verfassungsreform soll in keiner Weise heruntergespielt werden, denn es ist ohne Zweifel so, dass ein Vorhaben von dieser Grössenordnung, will es zum Erfolg geführt werden, politische Energien absorbiert und wichtige Kräfte, insbesondere des Parlaments, bindet. Wäre es tatsächlich so, dass die Lösung wichtiger anstehender Sachfragen wie die Sanierung der Bundesfinanzen, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sicherung der Sozialwerke, der Alpentransit oder das Verhältnis zur Europäischen Union durch die Verfassungsreform behindert würde, so müsste zumindest der Fahrplan noch einmal überprüft werden. Allein: ein derzeitiger Verzicht auf die Verfassungsreform würde keines der erwähnten Probleme schneller oder besser lösen. Die Realisierung der Verfassungsreform ist im Gegenteil eine Chance, die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Lösung dieser Fragen zu verbessern, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zum einen soll mit der Institutionenreform die Leistungsfähigkeit der Organe und damit die Handlungsfähigkeit des Staates als Ganzes erhöht werden. Zum andern darf der Stau an ungelösten Problemen der Gegenwart die Lösung der Probleme der Zukunft nicht erschweren oder gar verunmöglichen. Es kann also nicht darum gehen, die drängenden aktuellen Probleme auszuspielen gegen die absehbaren Konflikte der Zukunft, auch nicht darum, sich ausschliesslich den zeitlich prioritären, unmittelbar anstehenden Aufgaben zuzuwenden und darüber die längerfristige Optik zu vernachlässigen. Nicht das eine tun und das andere lassen, sondern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass beide Aspekte zum Tragen kommen.

Schliesslich ist die Verfassungsreform – insbesondere der erste bedeutsame Schritt, nämlich die Einigung auf einen nachgeführten Verfassungstext (dazu ausführlich hinten) – eine willkommene Gelegenheit, den politischen Grundkonsens zu erneuern und Polarisierungen abzubauen. Der schwindende Grundkonsens ist wohl gerade einer der zentralen Gründe, weshalb wir in der Bewältigung wichtiger politischer Probleme nicht vorankommen. Auch die Gleichgültigkeit gewisser gesellschaftlicher Gruppierungen und wirtschaftlicher Kreise gegenüber dem politischen Geschehen kann nicht im langfristigen Interesse unseres Landes liegen. Die Verfassungsreform könnte diese Kräfte wieder bündeln und das politische Geschehen – man denke an die Volksrechtsreform – vereinfachen und beschleunigen. Darin liegt die Chance, denn das Reformwerk wird nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern den Zusammenhang mit den brennenden tagespolitischen Problemen aufzuzeigen.

Total- statt Partialrevision

Es wäre gewiss möglich, einen Teil der festgestellten Mängel – wie bis anhin – auf dem Wege der Partialrevision der Verfassung zu beheben und damit die Verfassung punktuell den Zeitbedürfnissen anzupassen. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass das jeweilige Revisionsthema eingegrenzt wäre und sich Volk und Stände zu jeder einzelnen Frage äussern könnten. Für punktuelle Reformanliegen, vorab im Kompetenzbereich, wird dieser Weg auch künftig beschritten werden müssen. Grössere, innerlich zusammenhängende Reformpakete – wie die Reform der Justiz und der Volksrechte, die Neuordnung des Systems des Finanzausgleichs und der föderalen Aufgabenteilung überhaupt oder die Reform von Parlament und Regierung – lassen sich sinnvollerweise nur aus einer Gesamtschau und in Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte realisieren. Denn im institutionellen Bereich führt die Veränderung einzelner Teile fast zwangsläufig zu Gewichtsverschiebungen und damit zu Veränderungen im ganzen Gefüge. Solche "Querschnittsreformen" lassen sich nur auf zwei Wegen anpacken: entweder in einem einmaligen Reformakt im Sinne einer materiellen Totalrevision der Verfassung oder aber etappenweise in einem konzertierten Vorgehen auf der Grundlage eines Gesamtplanes. Nachdem der Bundesrat den ersten Weg heute als nicht realisierbar betrachtet, hat er sich für ein etappenweises Vorgehen entschieden: In einem ersten Schritt soll – in Erfüllung des noch ausführlich zu erläuternden Auftrags der Bundesversammlung aus dem Jahre 1987 – die heutige Verfassung "nachgeführt" werden; das heute geltende Verfassungsrecht soll m.a.W. in einem neuen Verfassungstext vereinigt, vervollständigt, systematisch geordnet und in einer zeitgemässen und verständlichen Sprache wiedergegeben werden (aber ohne inhaltliche Neuerungen). Ohne diese Neufassung des gesamten Verfassungsrechts, die im rechtlichen Sinne eine Totalrevision ist, könnten die weiteren Schritte, nämlich die "Paketrevisionen" (gemeint sind damit die materiellen Reformen in ganzen Sachbereichen) kaum sinnvoll in das Verfassungsganze eingefügt werden.

Vor allem aber kann es mit einer Serie von Partialrevisionen nicht gelingen, die Strukturprinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die tragenden Ideen der Bundesverfassung wieder sichtbar zu machen. Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in Gesellschaft und Staat ist es legitim, mit der neuen Verfassung vorab das in den letzten Jahrzehnten gemeinsam Erreichte und Errungene bewusst zu machen und diesen "acquis" mit Blick auf das kommende Jahrhundert lebendig und entwicklungsfähig zu halten. Oder wie es Dietrich Schindler sen. schon vor Jahrzehnten formulierte: "Selbst wenn es wenig Grundlegendes zu reformieren gäbe, müsste die Verfassung neu durchdacht und neu erlebt werden." In einer Zeit zunehmender Unsicherheit werden damit die Errungenschaften gefestigt und das staatliche Fundament gestärkt. Eine so verstandene Verfassungsreform ist im Tiefsten eine Bejahung der Gegenwart und ein selbstbewusstes Ja zur Zukunft der Schweiz.

Mit der Verfassungsreform verbinden sich viele Hoffnungen. Der Bundesrat möchte diese nicht enttäuschen und die konstruktive Aufgabe nicht zuletzt auch im Interesse unserer Jugend wagen. Ihr sind wir es schuldig für die Bewältigung der Zukunft. Es wäre dies auch ein sehr sinnvoller Beitrag, um im Jahre 1998 das Jubiläum „150 Jahre Bundesstaat" mit Blick nach vorne zu feiern; ein Beitrag, für den die Zeit rund 30 Jahre nach Aufnahme der Revisionsarbeiten wirklich reif ist.

116 Bisherige Reformbemühungen

Ausgangspunkt der Diskussionen über eine Totalrevision der Bundesverfassung bildete anfangs der sechziger Jahre das weitverbreitete politische Unbehagen. Die gewaltigen Veränderungen der gesellschaftlichen Bedingungen und der wirtschaftliche Aufbruch der Schweiz in der Nachkriegszeit liessen Zweifel aufkommen an der Tauglichkeit und Leistungsfähigkeit unseres Systems und der überkommenen Strukturen; zu gross schien die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Max Imboden gab diesem Gefühl 1964 trefflich Ausdruck in seiner Schrift "Helvetisches Malaise". Diese Analyse der politischen Befindlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft gipfelte in der Forderung nach einer Totalrevision der Bundesverfassung und veranlasste 1965 Ständerat Karl Obrecht und Nationalrat Peter Dürrenmatt zur Einreichung ihrer Motionen, mit der sie Vorarbeiten für eine Totalrevision forderten. Beide Räte stimmten 1966 den Motionen stillschweigend und oppositionslos zu.

In Erfüllung der beiden Motionen vom 15. beziehungsweise 28. Juni 1966 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung am 6. November 1985 einen Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung, in dem er ausführlich Stellung nahm zu den früheren und laufenden Revisionsbestrebungen in Bund und Kantonen, zu den Etappen der durch die Motionen Obrecht und Dürrenmatt ausgelösten Revisionsarbeiten und zur Notwendigkeit einer Totalrevision (vgl. BBl *1985* III 1, und hinten, Ziff. 122); wir können uns deshalb hier kurz fassen.

Zunächst wurde eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Wahlen tätig (1967–73). Sie führte eine breite Umfrage durch, steckte mit einer sorgfältigen Untersuchung den Rahmen ab für eine künftige Revision und unterbreitete auch eigene Reformvorschläge, welche die weiteren Arbeiten stark beeinflussten.

Wie von der Arbeitsgruppe Wahlen empfohlen, wurde 1974 eine grosse Expertenkommission eingesetzt. Unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler erarbeitete sie bis Ende 1977 einen Verfassungsentwurf (VE 77). Dieser Entwurf hat – weit über die Grenzen der Schweiz hinaus – ungewöhnlich grosse Beachtung gefunden. Er hat die neuen kantonalen Verfassungen nachhaltig geprägt, und er wird bei ausländischen Verfassungsrevisionen immer wieder beigezogen.

Im März 1978 wurde über den VE 77 ein breites Vernehmlassungsverfahren eröffnet. 855 Vernehmlassungen wurden eingereicht, die Ergebnisse 1981 veröffentlicht. Die grosse Mehrheit der Vernehmlasser erachtete eine Totalrevision der Bundesverfassung für wünschenswert oder notwendig. Unbestritten blieb, dass die Bundesverfassung formell bereinigt werden muss; dass die Reform auch inhaltliche Neuerungen enthalten soll, wurde mehrheitlich begrüsst. Gelobt wurden vor allem: die verständliche Sprache, die übersichtliche Systematik und die einheitliche Regelungsdichte; ferner, dass sich die Verfassung auf das Wesentliche besann, es aber umfassend regelte; dass sie Lücken schloss, das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anpasste und für die Zukunft wappnete; dass sie Zweitrangiges auf die Gesetzesebene herabstufte.

Die einzelnen Teile des VE 77 wurden unterschiedlich beurteilt: Breite Zustimmung fanden die Grundsätze staatlichen Handelns und die Grundrechte (1. Teil), die politischen

Rechte und die Organisation der Behörden (3. Teil) sowie das Verfahren der Verfassungsrevision (4. Teil). Einzelne Bestimmungen der Eigentums-, Sozial- und Wirtschaftsordnung wurden – je nach politischem Standort – kontrovers beurteilt (1. Teil, 4. Kap.). Kritisiert wurden – vor allem von den Kantonen – die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, ebenso die Besteuerung der juristischen Personen durch den Bund (2. Teil, 3. und 4. Kap.). Die Kantone befürchteten einen Substanzverlust, wenn die Bundeskompetenzen nicht mehr abschliessend in der Verfassung aufgezählt würden. Es sprach sich jedoch eine deutliche Mehrheit dafür aus, dass die Bundeskompetenzen neu geordnet werden. Die Aufgabenteilung sollte systematisch strukturiert sein mit Katalogen von Bundeszuständigkeiten, die klar nach Rechts- und Sachgebieten gegliedert sind.

Am 24. Juni 1981 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens. Er beauftragte das EJPD, den VE 77 im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten und ihm zu umstrittenen Bereichen Varianten vorzulegen. Nach mehreren Aussprachen beschloss er am 18. April 1983, das Unternehmen der Totalrevision weiterzuführen, weil die Reformbedürftigkeit der Bundesverfassung offensichtlich und allgemein anerkannt sei. Doch wollte der Bundesrat die neue Verfassung nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Eidgenössischen Räte entwerfen. Aus diesem Grund beschloss er, über die bisher geleisteten Vorarbeiten Bericht zu erstatten und den Räten zu beantragen, die Totalrevision in Anwendung von Artikel 120 BV zu beschliessen.

Nach diesen langen und gründlichen Vorarbeiten hat die Bundesversammlung – gestützt auf den Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985 – am 3. Juni 1987 die Totalrevision im Sinne von Artikel 120 BV beschlossen und dem Bundesrat den Auftrag erteilt, eine Totalrevision vorzubereiten und ihr einen Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung zu unterbreiten (Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987, BBl *1987* II 963). Die Eidgenössischen Räte erachteten es aber als notwendig, dem Bundesrat für die Erfüllung dieses Auftrages "Leitlinien" vorzugeben. Die Revision solle nicht zu einer grundlegenden Neuausrichtung der schweizerischen Verfassungsordnung führen, vielmehr solle sie die bestehenden Grundstrukturen wahren und sich in erster Linie darauf verlegen, das *geltende* Verfassungsrecht aufzuarbeiten und geordnet darzustellen, das Verfassungsrecht also in diesem Sinne *nachzuführen*. Die Bundesversammlung hat dieser Vorstellung von einer (in weitem Sinne zu verstehenden formalen) Totalrevision in Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 wie folgt Ausdruck verliehen: *"Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen."* Das Parlament hat somit relativ präzise inhaltliche Leitplanken gesetzt für die Erfüllung seines Auftrags. Wir werden darauf ausführlich zu sprechen kommen.

Die Arbeiten für die Vorbereitung der Revisionsvorlage sind allerdings nicht sofort aufgenommen worden, weil ab 1988 die Frage der europäischen Integration die politische Agenda beherrschte. Der Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum und die damit verbundenen Änderungen des schweizerischen Rechts standen im Vordergrund. Erst im Anschluss daran sollte die Verfassungsreform wieder vorangetrieben werden. Mit dem Nein von Volk und Ständen vom 6. Dezember 1992 zum EWR-Abkommen erhielt die Verfassungsreform Aufschwung, denn nach dieser Absage an eine stärkere Integration der Schweiz in das europäische Staatengefüge erachtete es der Bundesrat als

besonders wichtig, die Reformen im Innern voranzutreiben. Dazu gehörte einerseits das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (Botschaft vom 24. Febr. 1993), das der marktwirtschaftlichen Erneuerung und der autonomen Anpassung des schweizerischen Rechts an das europäische Umfeld grosses Gewicht beimass. Dazu zählte andererseits die Inangriffnahme einer umfassenden Staatsleitungsreform, die der ersten Phase der Regierungsreform und dem damit verbundenen Erlass eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes folgen sollte (Botschaft vom 20. Okt. 1993). Schliesslich ist auch die am 29. November 1993 erfolgte Gutheissung der Motion von Ständerätin Josi Meier durch den Bundesrat nennen, die wesentlich zur Beschleunigung des Vorhabens beigetragen hat.

Mit dieser Motion, der der Ständerat ohne Gegenstimme zustimmte und die am 16. Dezember 1994 im Nationalrat mit einer sehr deutlichen Mehrheit überwiesen wurde, bekräftigte das Parlament seinen Auftrag aus dem Jahre 1987 und gab dem Bundesrat eine klare zeitliche Vorgabe. Damit setzte es den Bundesrat (und sich selbst) zeitlich unter Druck: die Arbeiten seien so in die Wege zu leiten, dass auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates 1998 eine entsprechende Vorlage in der Bundesversammlung verabschiedet werden kann. Die Arbeiten waren inzwischen zwar bereits in Gang gekommen, denn schon am 27. Juni 1994 wurde die Öffentlichkeit über den Beschluss des Bundesrates informiert, das Projekt der Totalrevision der Bundesverfassung wieder in Angriff zu nehmen.

117 Konzept der Verfassungsreform

Die Erfahrungen mit dem VE 77 in der Vernehmlassung und die zurückhaltende Aufnahme der Idee einer umfassenden Totalrevision der Bundesverfassung in den Eidgenössischen Räten in den Jahren 1986/87 (vgl. Ziff. 123) zeigten, dass eine Totalrevision im klassischen Sinne heute kaum mehr realisierbar ist und nur wenig Chancen auf Erfolg hat. Die Bundesversammlung suchte diesem Dilemma mit dem Konzept der Nachführung zu begegnen; für die einen war das schon zuviel, für die andern viel zu wenig. Alle aber waren sich einig, dass nur ein Vorgehen in Schritten tauglich sein würde.

Nun lassen sich mit einer blossen Nachführung der Bundesverfassung zwar einige verfassungsrechtliche Probleme lösen; auf die drängenden Fragen dieser Zeit gibt eine solche Reform jedoch kaum Antworten. Es galt daher für den Bundesrat bei der Neuaufnahme der Revisionsarbeiten im Jahre 1994 ein Konzept zu finden, das die Nachführung der Bundesverfassung mit den fälligen Reformen namentlich im institutionellen Bereich verknüpft und, zumindest im Ansatz, für Teile und Etappen, die Verfassungsreform für Zukunftsanliegen öffnet. Eine Totalrevision hingegen, die alle diese Reformanliegen auf einmal erfüllen wollte, würde unseren politischen Entscheidungsprozess hoffnungslos überfordern.

Der Bundesrat hat sich angesichts dieser Situation für ein "gestuftes" Reformkonzept entschieden, für ein Vorgehen in Etappen. Er betrachtet das Reformvorhaben als "offenen Prozess", das sich nicht in einem einmaligen Akt, in einer einmaligen Volksabstimmung erschöpft. Die Verfassungserneuerung wird im Gegenteil als kontinuierlicher Prozess verstanden. Damit hebt sich das neue Konzept des Bundesrates klar ab von den früheren

Vorstellungen, die noch auf eine "klassische", umfassende Totalrevision der Bundesverfassung ausgerichtet waren; es erweitert andererseits durch den Einbezug dringender Reformvorhaben (vorab im Bereich der Volksrechte und der Justiz) und durch das schrittweise Vorgehen bei der Realisierung der Reformen das relativ enge Korsett des parlamentarischen Auftrags. Dennoch behält der Nachführungsauftrag seine Gültigkeit, im rechtlichen wie im politischen Sinn; denn der nachgeführte Verfassungstext, der das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht transparent darstellt, ist eine notwendige Bestandesaufnahme für die Entscheidungsorgane und eine unentbehrliche Voraussetzung für weitergehende Reformen.

Das bundesrätliche Konzept gestattet es also, unterschiedlichen Anliegen und Erwartungen gerecht zu werden: es trägt dem Nachführungsauftrag der Bundesversammlung aus dem Jahre 1987 Rechnung, berücksichtigt aber auch den Reformbedarf im institutionellen Bereich. Dabei bleibt – mit Ausnahme der vom Bundesrat als vordringlich erachteten Reformbereiche Volksrechte und Justiz – vorläufig offen, welche Reformen später in welcher Reihenfolge aufgegriffen werden sollen. Dieses Reformkonzept erlaubt es zudem, die Intitiative für Reformvorschläge in den einzelnen Bereichen unterschiedlichen Verantwortungsträgern zuzuweisen. Auf diese Weise kann sich beispielsweise primär das Parlament der Parlamentsreform annehmen, und die Kantone können Inhalt und Tempo der Föderalismusreform selbst wesentlich mitbestimmen.

Um diesem Gedanken des offenen und dynamischen Reformprozesses besser Ausdruck zu verleihen, wird in der jetzigen Vorlage in der Regel nicht mehr von *der* Totalrevision der Bundesverfassung gesprochen, was sie rechtlich ist, sondern von der Reform der Bundesverfassung.

Die drei wesentlichen Elemente des bundesrätlichen Konzepts: erstens die Verbindung des parlamentarischen Nachführungsauftrages mit materiellen Reformen, zweitens die Bildung von Reformschwerpunkten in den Bereichen Volksrechte und Justiz, drittens die Offenheit des Reformprozesses werden nachstehend kurz erläutert.

117.1 Nachführung des geltenden Verfassungsrechts als Ausgangspunkt

Die rechtliche und politische Tragweite des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 und die Schwierigkeiten bei der Erfüllung des parlamentarischen Nachführungsauftrages werden an anderer Stelle ausführlich behandelt. Hier geht es lediglich darum, die Nachführung als Teil des bundesrätlichen Konzepts darzustellen.

Nach dem Auftrag des Parlaments soll die Totalrevision der Bundesverfassung ihren Ausgangspunkt in einem Verfassungsentwurf haben, der das *geltende* Verfassungsrecht möglichst vollständig und in verständlicher Form zum Ausdruck bringt (Art. 3 Bundesbeschluss). Mit dem sogenannten Nachführungsauftrag wollte das Parlament die Reform begrenzen. Es wollte eine zu weitgehende Umgestaltung der im Kern als tauglich erachteten Verfassungsordnung vermeiden. Die Bundesversammlung wollte andererseits die Reformbemühungen nicht gefährden, weshalb sich damals das Nachführungskonzept als konsensfähiger Mittelweg geradezu aufdrängte. Die Aufarbeitung, Vereinheitlichung

und Darstellung des gesamten derzeit geltenden Verfassungsrechts des Bundes sollte *Transparenz schaffen* und eine Ausgangslage bilden für die Diskussion. Dabei sollte es dem Bundesrat nicht verwehrt sein, punktuelle Neuerungen in der Form von Varianten zum geltenden Recht zur Diskussion zu stellen.

Die Tragweite und die Schwierigkeit dieses Unterfangens sind zum Teil missverstanden, zum Teil unterschätzt worden. Tun es die einen als "Verfassungskosmetik", "Schönschreibeübung" und "Fassadenmalerei" ab, so wittern andere hinter jeder Änderung eine rechtspolitische Neuerung. Dabei dachte das Parlament keineswegs nur an eine rein formale Revision, weil sich damit die erkannten Mängel, Lücken und Ungereimtheiten der Bundesverfassung anerkanntermassen nicht beseitigen lassen. Vielmehr sei von einem weiteren Verständnis auszugehen, das gewisse materielle Änderungen, die mit einer Neubearbeitung zwangsläufig verbunden sind (Herab- und Heraufstufungen, Ergänzungen, Akzentverschiebungen usw.), zulässt.

Die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts verlangt auch, dass das für die Schweiz massgebliche Völkerrecht und die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte ausgeleuchtet werden, dass rechtliche Grauzonen erhellt und begriffliche Inkohärenzen ausgeräumt werden und dass Streitfragen anhand der herrschenden Lehre und der gelebten Behördenpraxis (sprich: Verfassungswirklichkeit) nach Möglichkeit geklärt werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt unausweichlich Wertungen voraus, wie zu zeigen sein wird. Schon die Identifikation des geltenden Rechts bereitet Mühe; nicht anders verhält es sich, wenn es um die Beurteilung der Verfassungswürdigkeit normativer Gehalte geht. Das Parlament war sich dessen durchaus bewusst. Es ist deshalb wichtig kenntlich zu machen, wo die Grenze gesicherter juristischer Erkenntnisse aufhört, wo man sich aus welchen Gründen für welche Lösung entschieden hat und wo allenfalls die politische Wertung einsetzt. Das aufzuzeigen, ist Aufgabe der Erläuterungen. Ganz klar ausserhalb des parlamentarischen Auftrags liegen rechtspolitische Neuerungen und politische Weichenstellungen. Sie sprengen den Rahmen der Nachführung.

Die Aufgabe der Nachführung ist damit umrissen: Die Bundesversammlung möchte die Diskussion über die Verfassungsrevision gestützt auf einen Verfassungsentwurf führen, der klar, übersichtlich und in einer moderneren Sprache aufzeigt, was heute geltendes Recht ist und von seiner inhaltlichen Bedeutung her im Grundgesetz der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgeführt zu werden verdient. Das ist nicht der Endpunkt der Verfassungsreform, sondern der Ausgangspunkt! Zum einen ist das Parlament selbst rechtlich nicht an die auferlegte Beschränkung gebunden. Im Verfahren der Totalrevision nach den Artikeln 118 ff. BV steht das gesamte Verfassungsrecht zur Disposition, und Abweichungen vom geltenden Recht beziehungsweise Abänderungen am Entwurf sind naturgemäss zulässig und systemkonform. Zum anderen ist der Nachführungsauftrag der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 für den Bundesrat nicht als Innovationsverbot, sondern in erster Linie als Transparenzgebot zu verstehen. Der Bundesrat soll Neuerungen vorschlagen, so ist es in der parlamentarischen Debatte ausdrücklich gewünscht worden; er soll solche Neuerungen jedoch in Beziehung setzen zum nachgeführten Verfassungsentwurf.

117.2 Verknüpfung mit materiellen Reformen

Die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts allein kann wohl niemanden ganz befriedigen, obwohl ihr aus staatspolitischer und staatsrechtlicher Sicht ein Eigenwert zukommt, der nicht unterschätzt werden sollte. Der Bundesrat erachtet es jedoch als angezeigt, die Nachführung mit materiellen Reformen zu verbinden. Er tut dies nicht mit punktuellen Neuerungen (im Sinne von einzelnen Varianten zum nachgeführten Text), sondern schlägt Reformen in ganzen Bereichen vor. Der Schwerpunkt dieser Reformen liegt klar im institutionellen Bereich, vorab bei den Volksrechten und bei der Justiz. Es scheint mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen heute vordringlich, das Augenmerk auf die Verbesserung der Funktionsfähigkeit unserer Institutionen und damit auf die Handlungsfähigkeit des Staates im allgemeinen zu richten.

Bereichsreformen

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz aufgezeigt, dass er eine umfassende Staatsleitungsreform für nötig hält. Reformbedarf besteht aus seiner Sicht somit nicht nur bei den Volksrechten und im Bereich der Justiz. Er möchte diese beiden Bereiche jedoch in die Verfassungsreform mit ihrem vorgegebenen Fahrplan einbeziehen, weil er sie als besonders dringlich und wichtig erachtet – und weil der Stand der Vorarbeiten hier den Einbezug ermöglicht. In anderen Bereichen der Staatsleitungsreform gilt es zunächst die Reformmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts auszuloten (z.B. bei der Regierungs- und Verwaltungsreform). Andere Reformvorhaben obliegen nicht primär dem Bundesrat (Parlamentsreform), oder es galt, zunächst Impulse anderer staatlicher Ebenen abzuwarten (Föderalismusreform) beziehungsweise die notwendigen Vorarbeiten zu leisten (Reform des Finanzausgleichs).

Punktuelle Neuerungen (Varianten)

Neben den Reformen in den beiden Schwerpunktsbereichen sind aus der Sicht des Bundesrates auch gewisse punktuelle Neuerungen denkbar, wenn auch nicht erwünscht. Wir haben dazu in der Vernehmlassungsvorlage auch einige Vorschläge in der Form von Varianten zum nachgeführten Verfassungstext zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassung hat aufgezeigt, dass es in der Tat sinnvoll sein könnte, die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts zum Anlass zu nehmen, um konsensfähige punktuelle Neuerungen im Rahmen der Verfassungsreform vorzunehmen. Dies stünde nicht im Widerspruch zum Nachführungsauftrag, sofern die Neuerungen kenntlich gemacht und dem Parlament als solche unterbreitet werden. Es wäre auch mit dem bundesrätlichen Konzept der Verfassungsreform vereinbar, sofern die Zahl solcher Neuerungen begrenzt bleibt. Hingegen würde es diesem Konzept nicht entsprechen, wenn mehr oder weniger flächendeckend punktuelle Neuerungen aufgegriffen, vorgeschlagen und diskutiert würden. Dies würde den vom Parlament selbst festgelegten zeitlichen Rahmen sprengen und brächte eine Rückkehr zum traditionellen Konzept einer materiellen Totalrevision der Bundesverfassung, einem Konzept, von dem der Bundesrat deutlich Abstand genommen hat, weil er ihm geringe Realisierungschancen einräumt.

Anders als in der Vernehmlassungsvorlage haben wir deshalb im Entwurf zu einer nachgeführten Bundesverfassung darauf verzichtet, mögliche punktuelle Neuerungen als Varianten zu einzelnen Bestimmungen vorzuschlagen. Wir haben uns darauf beschränkt, in der Botschaft auf solche möglichen Neuerungen hinzuweisen. Damit kann im Rahmen der Verfassungsreform auch neben den eigentlichen Reformschwerpunkten ein gewisses innovatives Potential freigelegt und berücksichtigt werden, sofern man dies wünscht. Der Bundesrat erachtet ein solches Vorgehen aus den genannten Gründen (Abkehr vom Konzept der traditionellen Totalrevision, Gefahr des Überladens und des Aufbrechens errungener Kompromisse, Konzentration auf Bereichsrevisionen u.a.m.) als nicht empfehlenswert.

117.3 Offenheit des Reformprozesses

Die Verbindung der Nachführung mit den Reformen in den Bereichen Volksrechte und Justiz bedeutet nicht, dass diese beiden auf den Verfassungsentwurf abgestimmten Reformbereiche in den Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung integriert werden müssen. Die beiden Reformbereiche bilden Gegenstand separater Vorlagen; sie können aber zusammen mit dem Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung behandelt werden und zusammen mit dieser oder auch zeitlich gestaffelt Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. In diesem Sinne ist die Verbindung nicht unauflöslich gedacht.

Staatsleitungsreform

Dazu kommt, dass die Reformbestrebungen ausserhalb der beiden Reformschwerpunkte, namentlich die weiteren Reformbereiche, die im Rahmen einer umfassenden Staatsleitungsreform zu diskutieren sind, nicht einfach ausgeklammert werden können. Es muss möglich sein, sie je nach dem Stand der Arbeiten in die Verfassungsreform einzubeziehen. Das Vorhaben der Verfassungsreform soll ja auch günstige Voraussetzungen für die Reformarbeiten in anderen Bereichen schaffen und zur notwendigen Koordination der verschiedenen Vorhaben beitragen. Hinzu kommt, dass die Staatsleitungsreform nicht aus einer sektoriellen Perspektive angegangen werden kann, sondern notwendigerweise aus einer Gesamtsicht heraus angepackt werden muss.

Methode

Aus diesen Gründen haben wir die Verfassungsreform als offenen Prozess konzipiert. Die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts bildet dabei das Gerüst und die Grundlage, auf der in den verschiedenen Reformbereichen weitergearbeitet werden kann. Die Verfassungsreform bedient sich also gewissermassen des "Baukasten"-Systems: Die Reformbereiche bilden Module, die in den Baukasten eingepasst werden können. Ob, wann und wie genau dies geschieht, ist zur Zeit noch weitgehend offen und muss auch noch nicht entschieden werden; es wird vom weiteren Verlauf des Reformprozesses in den verschiedenen Bereichen abhängen.

Regierungs- und Verwaltungsreform

Im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsreform hat der Bundesrat nach der Ablehnung der RVOG-Vorlage beschlossen, zunächst eine zweite, reduzierte Vorlage zu unterbreiten (vgl. Botschaft vom 16. Okt. 1996, BBl *1996* V 1). Die zweite Phase der Regierungsreform, die auch die Verfassungsebene betreffen wird, ist damit vorläufig aufgeschoben worden.

Parlamentsreform

Was die Parlamentsreform und die Frage des Verhältnisses von Parlament und Regierung anbelangt, arbeiten die Staatspolitischen Kommissionen zur Zeit Vorschläge aus. Wir haben diesen Reformbereich in Absprache mit den Staatspolitischen Kommissionen im Rahmen der Verfassungsreform ausgeklammert. Wir werden zu den Vorschlägen der Staatspolitischen Kommissionen Stellung nehmen, sobald sie vorliegen. In den Erläuterungen zum Entwurf der nachgeführten Bundesverfassung weisen wir freilich schon auf gewisse materielle Innovationen hin, die derzeit von den Staatspolitischen Kommissionen erwogen werden.

Finanzausgleich und Föderalismusreform

Die Arbeiten für die Reform des Finanzausgleichs, die erhebliche Anpassungen auf der Verfassungsstufe erfordern werden, sind zur Zeit noch nicht so weit fortgeschritten, dass sie wie die Reform der Volksrechte und der Justiz in das laufende Verfahren einbezogen werden konnten. Es erscheint uns aber sehr sinnvoll, die Arbeiten für die Reform des Finanzausgleichs bereits jetzt auf die nachgeführte Bundesverfassung auszurichten, mithin als ein Modul zu konzipieren, das zu gegebener Zeit in optimaler Weise in die neue Bundesverfassung eingepasst werden kann. Gerade dieses Beispiel macht im übrigen deutlich, dass die Nachführung des Verfassungsrechts einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für weitergehende materielle Reformen leisten kann. Ob die Reform des Finanzausgleichs noch mit anderen Elementen verbunden und Teil einer umfassenden Föderalismusreform werden wird, ist zur Zeit offen.

118 Die drei Verfassungsvorlagen

Der jetzige Vorschlag des Bundesrates zur Verfassungsreform umfasst drei separate Vorlagen beziehungsweise Entwürfe für Bundesbeschlüsse:

- Entwurf eines Bundesbeschlusses über eine nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A),
- Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte (Vorlage B) und
- Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Reform der Justiz (Vorlage C).

118.1 Nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A)

Mit der Vorlage A (Nachführungsvorlage) erfüllen wir den Auftrag des Parlaments. Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung gibt das materielle Verfassungsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft möglichst vollständig, klar strukturiert und in verständlicher Sprache wieder. Er schafft die für die Bürgerinnen und Bürger unerlässliche Transparenz in bezug auf die grundlegenden Normen unseres Staates. Die folgenden Merkmale des Entwurfs seien besonders hervorgehoben:

- Der Verfassungsstoff ist nach sachlichen Kriterien geordnet: Nach einigen allgemeinen Bestimmungen, die vor allem den Bestand und das Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschreiben und die Grundsätze staatlichen Handelns nennen, werden die Grundrechte und die Sozialziele aufgelistet; anschliessend werden das Verhältnis von Bund und Kantonen umschrieben und die Zuständigkeiten des Bundes in den verschiedenen Feldern staatlicher Tätigkeit verankert; vor der Nennung der verschiedenen Bundesbehörden und ihrer Aufgaben werden sodann die Rechte von Volk und Ständen besonders hervorgehoben; der Entwurf schliesst wie die geltende Bundesverfassung mit den Revisionsbestimmungen. Die *klare Gliederung* und vor allem auch die Verwendung von Sachüberschriften für die einzelnen Artikel, Abschnitte, Kapitel und Titel tragen ganz wesentlich zur Verständlichkeit des Verfassungstextes bei.

- Der Verfassungsentwurf ist in einer *zeitgemässen Sprache* abgefasst. Die Terminologie ist – von gewissen Ausnahmen, insbesondere den sogenannten "Identifikations- und Traditionsanschlüssen" (vgl. hinten), abgesehen – modernisiert und vereinheitlicht worden. Auch damit gewinnt die Verständlichkeit des Textes ganz erheblich.

- Die *Normierungsdichte* ist ausgewogener und insgesamt geringer. Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung ist fast um einen Viertel kürzer als der geltende Verfassungstext. Dies, obwohl wir in erheblichem Umfang bislang bloss materielles Verfassungsrecht in den Verfassungstext integriert haben. Auf zahlreiche Einzelbestimmungen, die nicht verfassungswürdig sind, ist verzichtet worden. Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen vor allem die Übergangsbestimmungen (namentlich zur Mehrwertsteuer und zur Schwerverkehrsabgabe). Eine weitere Ausnahme bilden noch sehr junge Verfassungsbestimmungen (z.B. Landwirtschaftsartikel, Gentechnologie, Alpentransit), die nicht oder nur marginal verändert worden sind.

- Neu werden die *Grundsätze des staatlichen Handelns* ausdrücklich in der Verfassung genannt. Dazu gehören das Legalitätsprinzip, die Wahrung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit sowie das Gebot von Treu und Glauben. Diese Grundsätze sind Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit.

- Ebenfalls neu ist der umfassende *Katalog der Grundrechte*, der insbesondere auch die von der EMRK geprägten Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien einschliesst. Der Verfassungsentwurf äussert sich sodann auch zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten und zu deren Wirkungen.

- Neu ist im weiteren eine Bestimmung über die *Sozialziele*, die zusammen mit dem Zweckartikel und den sozialen Grundrechten sowie mit den Kompetenzbestimmungen

im Bereich der Sozialpolitik die Sozialstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck bringt.

- Den Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Bundes haben wir ein Kapitel über das *Verhältnis von Bund und Kantonen* vorangestellt. Dieses Kapitel ist wesentlich geprägt worden von den Kantonen und widerspiegelt ein modernes, partnerschaftlich ausgerichtetes Föderalismusverständnis.

- Die *politischen Rechte* der Bürgerinnen und Bürger sowie die Beteiligungsrechte der Stände bilden neu einen eigenen Teil der Verfassung und betonen damit die Bedeutung der Volksrechte in unserem Staat.

- Die verschiedenen *Bundesbehörden* sowie deren Aufgaben und Zuständigkeiten sind im Organisationsteil übersichtlicher, verständlicher und umfassender beschrieben als in der geltenden Bundesverfassung. Im Sinne einer Angleichung an die gelebte Verfassungswirklichkeit sind neu, ihrer Bedeutung entsprechend, nicht nur Komissionen, Fraktionen und Parteien aufgeführt, sondern z.B. auch bestimmte Gewichtsverschiebungen im Verhältnis Parlament-Regierung.

118.2 Reform der Volksrechte (Vorlage B)

Die Vorlage B (Reform der Volksrechte) enthält ein ausgewogenes Paket von Vorschlägen für eine zukunftsgerichtete Umgestaltung des direkt-demokratischen Instrumentariums. Die Vorschläge sind darauf ausgerichtet, die erkannten Lücken zu schliessen, das Instrumentarium zu verfeinern und auszudifferenzieren, auf die wichtigen Entscheide zu konzentrieren und der wachsenden Bedeutung des internationalen Rechts für die Entwicklung des Landesrechts anzupassen. Sie sollen auch dazu beitragen, die Brems- oder sogar Vetofunktion der Volksrechte gezielt zu dämpfen (soweit wünschenswert), den konstruktiven Charakter zu verstärken und so die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen zu verbessern. Das Paket umfasst namentlich die folgenden Vorschläge:

- Einführung einer *allgemeinen Volksinitiative*, mit der das Vorschlagsrecht ausgeweitet, die Verfassung entlastet und die Mitwirkung erleichtert werden soll; dabei bleibt es der Bundesversammlung überlassen, die adäquate Normstufe (Verfassung oder Gesetz) für die Realisierung eines Anliegens zu wählen;

- die Möglichkeit, *Alternativen* zu unterbreiten, um damit Scherbenhaufen zu vermeiden, wie sie in den vergangenen Jahren verschiedentlich entstanden, wenn umfassende Vorlagen lediglich wegen einzelner umstrittener Bestimmungen abgelehnt wurden;

- die Möglichkeit, gewisse Beschlüsse der Bundesversammlung einem *fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendum* zu unterstellen, um auf diese Weise dem Umstand Rechnung zu tragen, dass wichtige Beschlüsse nicht zwingend in der Form rechtsetzender Bestimmungen getroffen werden;

- eine *Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums,* verbunden mit der Möglichkeit, die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines Staatsvertrags dienen, *in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen;*

- die *Erhöhung der Unterschriftenzahlen* auf 100'000 beim fakultativen Referendum und auf 150'000 bei der Volksinitiative auf Total- beziehungsweise Teilrevision der Bundesverfassung. Für die allgemeine Volksinitiative beträgt die Unterschriftenzahl 100'000;

- die Einführung des Initiativrechts von acht Kantonen, das vom kantonalen Parlament oder vom Volk ausgeübt werden muss.

118.3 Reform der Justiz (Vorlage C)

Die Vorlage C (Justizreform) will vor allem die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht sicherstellen und den Rechtsschutz verstärken. Zu diesem Zweck sieht sie insbesondere folgende Massnahmen vor:

- eine gewisse Entlastung des Bundesgerichts durch den Abbau von Direktprozessen, die Vorschaltung richterlicher Behörden in allen Bereichen und die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen;

- die Verbesserung des Rechtsschutzes, namentlich durch die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie und die Ausdehnung der Stimmrechtsbeschwerde auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen;

- die Einführung der Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen (Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit);

- die erforderlichen Verfassungsgrundlagen für eine Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts.

12 Der parlamentarische Auftrag zur Nachführung der Bundesverfassung

121 Vorgeschichte

Die Bestrebungen zur Reform unserer Bundesverfassung dauern nun schon mehr als dreissig Jahre; darauf und auf die einzelnen Etappen dieses Vorhabens ist bereits hingewiesen worden. Wir haben dies in sehr summarischer Weise getan, nicht etwa aus mangelndem Respekt vor der gewaltigen Anstrengung und der beachtlichen, weitherum auch beachteten Leistung der damals engagierten Magistraten, Politiker, Experten und Beamten sowie vieler hoffnungsvoller Bürgerinnen und Bürger. Der Grund liegt darin, dass der Bundesrat darüber in seinem Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) vom 6. November 1985 sehr einlässlich berichtet hat (vgl. BBl *1985* III 1). Ergänzend hinzuzufügen sind allerdings einige Aus-

führungen über die Aufnahme und die Behandlung dieses Berichts in den Eidgenössischen Räten. Das Ergebnis dieser Beratungen ist der Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987, der den Bundesrat beauftragt, einen Entwurf vorzulegen, der das geltende Verfassungsrecht *nachführt* (BBl *1987* II 963). Dieser Auftrag zur Nachführung der Bundesverfassung ist der Ausgangspunkt und die Grundlage der heutigen Vorlage, zugleich aber auch die Plattform für weitere Reformen. Die rechtliche und politische Tragweite dieses Beschluss gilt es hier zu erläutern.

122 Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985

Inhalt

Der Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung (BBl *1985* III 1) schildert zunächst die angenommenen und die gescheiterten Verfassungsänderungen im Bund von den Anfängen der totalrevidierten Verfassung von 1874 bis zum Jahre 1984. Er verweist auf die erfolgreich abgeschlossenen und die laufenden Totalrevisionen in den Kantonen. Auch mehrere ausländische Staaten haben Totalrevisionen aus ähnlichen Gründen wie uns unternommen und erfolgreich abgeschlossen. Weiter stellt der Bericht ausführlich die Etappen der laufenden Totalrevision dar und erläutert die Revisionsbedürftigkeit der geltenden Verfassung sowie das mögliche weitere Vorgehen (Verfassungsrat, geteilte Abstimmungsverfahren). Der Bundesrat gelangt in seinem Bericht von 1985 zum klaren Schluss, es sei eine Totalrevision der Verfassung einzuleiten. Der Stand der Bearbeitung und der öffentlichen Diskussion lasse es aber als richtig erscheinen, die Arbeiten nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Bundesversammlung fortzusetzen. Die Bundesversammlung wird deshalb eingeladen, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen, die Totalrevision formell zu beschliessen und den Bundesrat zu beauftragen, ihr Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung vorzulegen.

Vorentwurf 77 und Modellstudie

Dem Bericht beigegeben ist der Verfassungsentwurf (VE 77) der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung aus dem Jahre 1977 (BBl *1985* III 161) und die Modell-Studie des EJPD vom 30. Oktober 1985 mit dem Titel: "So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen" (BBl *1985* III 189). Die Modell-Studie ist aufgrund des Schlussberichts der Arbeitsgruppe Wahlen, der bisherigen Verfassungsentwürfe, der Ergebnisse des seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahrens und der totalrevidierten Kantonsverfassungen erarbeitet worden.

Das sind Arbeitsgrundlagen, die auch bei der Vorbereitung der jetzigen Verfassungsvorlage beigezogen worden sind. Dabei ist natürlich der inzwischen eingetretenen Entwicklung der Verfassungspraxis und der Staatsrechtslehre Rechnung getragen worden; und selbstverständlich sind nur dort Anleihen gemacht worden, wo sich die Entwürfe mit dem heute geltenden Recht decken. Schöpferische Anregungen vermittelten insbesondere auch einige neuere Kantonsverfassungen.

123 Behandlung des Berichts in den eidgenössischen Räten

123.1 Behandlung im Ständerat

Der Ständerat behandelte den Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung als Erstrat; an seiner Sitzung vom 16. Dezember 1986 beantragte die Mehrheit der vorberatenden Kommission Eintreten auf den Bericht.

Herkunft des Begriffs: nachführen

Kurz vor Beginn der ständerätlichen Kommissionsberatungen veröffentlichte der Basler Staatsrechtsprofessor Kurt Eichenberger in der Neuen Zürcher Zeitung vom 12. Mai 1986 einen Artikel unter dem Titel "Realitätsgebundene Verfassungsrevision", der die Diskussionen in der Kommission und im Erstrat stark prägte. Eichenberger vertrat darin die Meinung, dass sich dem Parlament als "Orientierungshilfe" zwischen einer grundlegenden Neuausrichtung des schweizerischen Verfassungsstaates und dem vorbehaltlosen Verzicht auf weitere Reformen eine "gegenwartsbezogene und wirklichkeitsnahe Nachführung" des Verfassungsrechts anbiete: "Eine Totalrevision der Bundesverfassung in unserer Zeit muss sich vorwiegend darauf verlegen, das Verfassungsrecht geordnet *nachzuführen* und damit *aufzubereiten*." Und an anderer Stelle: "Die Bundesverfassung in Ordnung zu bringen, ihre Mängelliste abzubauen und sie gegenwartsnah zu formen, sie also nachzuführen und aufzubereiten, das wäre, vom Stand des Verfassungsrechts her betrachtet, bereits viel. Es wäre das Mögliche."

Zusatzbericht des EJPD

In der ständerätlichen Kommission beriefen sich mehrere Votanten auf diesen Zeitungsartikel. Das EJPD wurde deshalb beauftragt, einen Zusatzbericht zu erstellen über die Möglichkeiten, Probleme und Konsequenzen einer (rein) formalen Totalrevision. Der Zusatzbericht des EJPD über die Möglichkeiten, Probleme und Konsequenzen einer formalen Totalrevision vom Juli 1986 gelangte zum kaum überraschenden Schluss, dass mit einer formalen Revision (im engen Sinne) die im Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung aufgezeigten Mängel, Lücken und Ungereimtheiten nur zu einem sehr geringen Teil beseitigt werden könnten. Mit einer formalen Revision (im weiteren Sinn) hingegen, die auch materielle Änderungen und gewisse inhaltliche Neuerungen in Kauf nimmt (etwa Herab- und Heraufstufungen, Übernahme internationaler Menschenrechtsgarantien, Akzentverschiebungen bei der Aktualisierung von Bestimmungen oder andere Interpretationsmöglichkeiten bei Umformulierungen), liesse sich dies verwirklichen. Der Zusatzbericht des EJPD bildete fortan die Grundlage für die weiteren Beratungen und Beschlussfassungen der Kommission (AB *1986* S 784 f.)

Formale Totalrevision im weiteren Sinne

Zu einer formalen Revision in einem weiten Sinn bekannten sich schliesslich die ständerätliche Kommission und – wie aus Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 hervorgeht – später auch die beiden Räte. Ständerat Binder, der Berichterstatter der Kommission, verlieh diesem Gedanken im Ständerat wie folgt Ausdruck: "Die Bundesverfassung soll das ganze geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht

enthalten und bestehende Lücken schliessen. Die Bundesverfassung soll nachgeführt und in Ordnung gebracht werden, so dass Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gegenseitig wieder übereinstimmen. Die Bundesverfassung soll das Verfassungsrecht verständlich darstellen, so dass der Bürger, der die Verfassung in die Hand nimmt, das sogenannte Koordinatensystem unseres Staatswesens wieder mühelos und klar feststellen kann" (AB *1986* S 785).

Unbestritten blieb in der Kommission und im Rat, dass die geltende Verfassung erhebliche formale und inhaltliche Mängel aufweist; dass sie unvollständig, unübersichtlich, unkohärent, unsystematisch ist; dass sie teilweise veraltet, widersprüchlich, sprachlich schwerfällig und nicht immer verständlich ist – Mängel, die es zu beheben gelte. Auch müssten Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit einander wieder näherkommen. Allerdings sei in der jetzigen Zeit kein grosser Wurf realisierbar, vielmehr müsse sich der vom Bundesrat auszuarbeitende Entwurf innerhalb der Leitplanken der Nachführung bewegen. Weitergehende Vorgaben, die den Bundesrat ausdrücklich auf die Wahrung der bestehenden Grundstrukturen (Unantastbarkeit des substantiellen Gehalts der geltenden Bundesverfassung) verpflichten wollten, wurden zuerst im Ständerat, dann auch im Nationalrat als unnötig erachtet und verworfen (AB *1986* S 804 ff., *1987* N 666 ff.).

Materielle Änderungen

In einer ausdrücklichen Erklärung namens der Kommission hielt der Sprecher zudem fest, dass der Bundesrat neben der Nachführung des geltenden Rechts auch materielle Änderungen vorschlagen könne. Dabei sei allerdings der substantielle Gehalt der Bundesverfassung – insbesondere die in Artikel 3 BV festgelegte Kompetenzordnung, die Substanz der Volksrechte und das parlamentarische Zweikammersystem – nicht anzutasten.

Gegenmeinungen

Eine Minderheit der Kommission beantragte Nichteintreten. Sie wies namentlich darauf hin, dass der Entwurf der Expertenkommission Furgler aus dem Jahre 1977 wegen zentralistischer Tendenzen und Schwächung der föderalistischen Grundstruktur in der Vernehmlassung auf starke Kritik gestossen sei und dass sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse seit Ende der siebziger Jahre stark geändert hätten (technologische Herausforderungen, Umwelt- und Energieprobleme, sozialpolitische Probleme). Die Bewältigung dieser Aufgaben beanspruche die ganze Kapazität des politischen Apparates. Zudem wies die Minderheit auf das politisch heikle Unterfangen hin, geltendes Verfassungsrecht zu verdichten. Schliesslich bestehe erhebliche Gefahr, dass sich verschiedene enttäuschte Minderheiten zu einer ablehnenden Mehrheit zusammenfänden. Die anstehenden Probleme seien mit Partialrevisionen durchaus zu lösen.

Immer wieder wurde geltend gemacht, auch im Plenum, dass die als nötig betrachtete Grundwelle für eine Totalrevision fehle. Formelle und materielle Revision liessen sich nicht trennen. Es bestehe die Gefahr der Verzettelung der Kräfte. Einzelne befürchteten mit Blick auf den Entwurf von 1977 eine Verschiebung der Kompetenzen von den Kantonen zum Bund. Die Häufigkeit, mit der Teilrevisionen durchgeführt würden, beweise

zudem, dass eine Totalrevision nicht nötig sei. Alle diese Bedenken wogen in den Augen der Revisionsgegner schwerer als die Mängel der geltenden Verfassung. Gegen eine formale Revision wurde eingewendet, dass die neue Verfassung ohnehin nach kurzer Zeit durch neue Teilrevisionen wieder "verunstaltet" würde. Die Zeit technologischer Revolutionen sei für grosse Kodifikationen ungünstig.

Beschlüsse

Nach ausführlicher Debatte nahm der Ständerat schliesslich vom bundesrätlichen Bericht zustimmend Kenntnis und trat mit 30 : 9 Stimmen auf den von der Kommission (nicht vom Bundesrat) ausgearbeiteten Bundesbeschluss ein. Es bestand Einigkeit, dass mit dem Entscheid, die Totalrevision einzuleiten (Art. 1 BB), über die einzelnen Verfahrensschritte noch nicht entschieden sei. So blieb namentlich offen, ob später über die revidierte Verfassung ganz oder in Paketen abgestimmt werden solle. Einig war man sich auch, dass der Bundesrat und nicht eine parlamentarische Kommission den Entwurf erarbeiten solle (Art. 2 BB). Über die Einsetzung eines Verfassungsrates solle erst entschieden werden, wenn ein bundesrätlicher Verfassungsentwurf vorliege. Diskutiert wurde sodann vor allem über die Leitlinien, die bei der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs durch den Bundesrat wegleitend sein sollten (Art. 3 BB). Die Kommissionsmehrheit wünschte eine Nachführung der Verfassung ohne allzu enge Leitlinien. Eine Kommissionsminderheit beantragte, den Bundesbeschluss mit detaillierteren inhaltlichen Vorgaben und Wegmarken zu versehen (AB *1986* S 805), was mit 27 : 13 Stimmen abgelehnt wurde. In der Gesamtabstimmung wurde der Beschlussesentwurf vom Ständerat mit 28 : 6 Stimmen angenommen.

123.2 Behandlung im Nationalrat

Der Nationalrat nahm die Behandlung des bundesrätlichen Berichts am 3. Juni 1987 auf.

Kommission

Auch die vorberatende Kommission des Nationalrates beantragte Eintreten auf den Bundesbeschluss. Sie befürwortete zudem klar die Leitplanken, wie sie in Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom Ständerat beschlossen worden waren. Damit könne ein optimaler Startkonsens über das Projekt erreicht werden. Nach Meinung des Berichterstatters deutscher Zunge, Nationalrat Lüchinger, enthalte der Bundesbeschluss den Auftrag zu einer formalen, nicht zu einer materiellen Totalrevision. Dabei sei aber klar, dass eine im weiten Sinn zu verstehende formale Revision mit materiellen Änderungen verbunden sein werde. Die Grenzen der Nachführung des geltenden Rechts lägen in konsensfähigen Lösungen; sie ergäben sich aus dem allgemeinen Ziel der Revision. Materielle Reformen seien in der Form von Varianten zu unterbreiten, allerdings nicht allzu zahlreich, da sonst doch eine umfassende materielle Revision herbeigeführt werde. Eine Kommissionsminderheit beantragte, auf die Vorlage nicht einzutreten; eine andere verlangte die Streichung von Artikel 3; ein Eventualantrag wollte die Präzisierungen von Artikel 3 gemäss der Minderheit in der ständerätlichen Kommission aufnehmen.

Eintretensdebatte

Die Eintretensdebatte zeigte, dass die Mängel der Verfassung weitgehend unbestritten waren. Meinungsverschiedenheiten bestanden jedoch bezüglich der Notwendigkeit, der Dringlichkeit und des Ausmasses einer Totalrevision. Die Fraktionssprecher befürworteten eine Totalrevision. Für die einen sollten dem Bundesrat jedoch Leitlinien im Sinne von Artikel 3 des Bundesbeschlusses gesetzt werden, während andere weitergehen wollten und eine materielle Reform forderten. Der Wunsch nach einer materiellen Totalrevision kam im Nationalrat deutlicher als im Ständerat zum Ausdruck. Ausschlaggebend für diese Haltung war die Meinung, dass ein Reformdefizit bestehe und man an einer Wendezeit vom expansionistischen Wachstum zu einer qualitativen Entwicklung in Richtung einer menschen- und umweltverträglichen Technik und Wirtschaft stehe. Eine bloss kosmetische Revision leiste keinen Beitrag für die Zukunft des Staates, sei mutlos und entfalte blosse Scheintätigkeit. Mit einer materiellen Revision könnten hingegen die sozialen Errungenschaften gefestigt und ein zeitgemässer Grundrechtskatalog aufgenommen werden, der auch bislang umstrittene Punkte umfasse. Es sei wichtig, dass die Jungen wieder ein Ideal hätten. Die Nationalräte, die gegen ein Eintreten votierten, machten auf das Fehlen einer Grundwelle aufmerksam. Die geltende Verfassung leiste trotz gewissen Mängeln weiterhin ihre Dienste und zur Zeit seien wichtigere Probleme zu lösen. Der Zeitgeist habe sich geändert, die Aufbruchstimmung sei vorbei. Der Ausgang der Verfassungsrevision sei zu ungewiss, das Revisionsziel fehle.

Leitplanken

Der Nationalrat diskutierte auch, ob die Leitlinien des Artikels 3 zweckmässig seien und welcher Inhalt ihnen beizumessen ist. Der Berichterstatter deutscher Sprache betonte, dass es Artikel 3 zur Konsensfindung brauche. Er interpretierte den fraglichen Artikel eingehend; die Vorgaben richteten sich – so seine Auslegung, die auch vom Bundesrat und von den beiden Räten geteilt wurde – nur an den Bundesrat, nicht auch an das Parlament. Im übrigen, so der Berichterstatter am Schluss der Debatte, bringe Artikel 3 "in seiner Gesamtheit zum Ausdruck, dass vom Bundesrat der Entwurf für eine formale Totalrevision der Bundesverfassung erwartet wird, aber mit denjenigen auch materiellen Anpassungen, die mit einer solchen Aufarbeitung der heutigen Verfassung notwendigerweise verbunden sind" (AB *1987* N 670). Die Vertreterin des Bundesrates (AB *1987* N 670). Die Vertreterin des Bundesrates führte ferner aus: "Die Bedeutung und die Tragweite von Artikel 3 lassen sich aus seiner Entstehungsgeschichte und aus den Debatten im Ständerat genau bestimmen. Der Entwurf des Bundesrates soll die Mängel der geltenden Bundesverfassung mit einer formalen Totalrevision im weiten Sinn beheben. Das Verfassungsrecht soll nachgeführt werden. Die neue Verfassung soll eine verständliche Sprache sprechen und systematisch geordnet sein, keine veralteten und gegenstandslosen Bestimmungen enthalten, Lücken schliessen, Fehlendes ergänzen und Mangelhaftes verbessern. Sie soll das Verfassungsrecht mit der Verfassungswirklichkeit in Einklang bringen und sich auf das Wesentliche beschränken" (AB *1987* N 663).

Beschlüsse

Nach einer ausführlichen Eintretensdebatte, in der sich ausser den Fraktionssprechern über dreissig Ratsmitglieder zu Wort meldeten, nahm der Nationalrat Kenntnis vom

bundesrätlichen Bericht und stimmte mit 114 : 41 Stimmen für Eintreten auf den Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung. Die Mitglieder des Nationalrates stimmten unter Namensaufruf mit 88 : 48 Stimmen für die Annahme des Beschlussesentwurfs in der Fassung des Ständerates und lehnten den Streichungsantrag sowie den ergänzenden Eventualantrag ab. Wie im Ständerat überwog auch im Zweitrat die Meinung, die Einsetzung eines Verfassungsrates sei erst beim Vorliegen eines Entwurfs zu diskutieren.

124 Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung

124.1 Wortlaut und Inhalt

In seinem Bericht vom 6. November 1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung stellte der Bundesrat den Antrag, die Bundesversammlung möge ihn mit einer Motion oder einem einfachen Bundesbeschluss beauftragen, Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Verfassung vorzulegen (BBl *1985* III 112f.). Die Eidgenössischen Räte entschieden sich für den einfachen Bundesbeschluss; sie folgten damit dem Antrag der vorberatenden Kommissionen.

Der Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung (BBl *1987* II 963) hat folgenden Wortlaut:

> *Artikel 1*
> *Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird total revidiert (Art. 120 BV).*
>
> *Artikel 2*
> *Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung.*
>
> *Artikel 3*
> *Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.*
>
> *Artikel 4*
> *Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.*

Dieser Bundesbeschluss verdient nicht nur wegen der inhaltlichen Vorgabe in Artikel 3 Beachtung. Erwähnenswert ist vorerst einmal die Tatsache, dass der vom Bundesrat eingeholte Auftrag nicht in die Form einer Motion, sondern eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet wurde. Damit sollte dokumentiert werden, dass sich die Bundesversammlung formell für die Totalrevision nach den Artikeln 119 ff. BV entschieden hat (Art. 1 BB), und zwar mit einem Beschluss, der bei Uneinigkeit zwischen den beiden Räten zu einem Differenzbereinigungsverfahren und, bei einem positiven Volksentscheid, letztlich zu den schweren Folgen nach Artikel 120 Absatz 2 BV hätte führen können (Neuwahl der beiden Räte).

Einmütig waren die Räte auch bezüglich des Vorgehens. Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung soll vom Bundesrat ausgearbeitet werden (Art. 2 BB) und nicht (in Analogie zum Verfahren bei der parlamentarischen Initiative) von einer Parlamentskommission oder (in Analogie zum Verfahren in einzelnen Kantonen) von einem Verfassungsrat. Über die Einführung eines Verfassungsrates soll erst entschieden werden, wenn der bundesrätliche Verfassungsentwurf vorliegt. Wie die Beratungen in der Wintersession 1993 beziehungsweise 1994 zur Motion von Josi Meier vom 28. April 1993 gezeigt haben, ist die Bundesversammlung noch immer dieser Auffassung (AB *1993* S 1101, *1994* N 1645, 2439).

Der Bundesrat stellt in seinem Bericht vom 6. November 1985 lediglich den Antrag, ihn zu beauftragen, den Räten Botschaft und Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung vorzulegen. Zur konkreten Ausgestaltung des späteren Verfassungsentwurfs äussert er sich nur indirekt; er lässt aber doch durchblicken, dass eine grundlegende Umbildung der schweizerischen Staats- und Wirtschaftsstruktur nicht beabsichtigt, sondern eher an eine formelle Revision mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen zu denken sei. Eine moderate Weiterentwicklung des geltenden Rechts also, in Anlehnung an die vertrauten Elemente und anerkannten Werte des schweizerischen Bundesstaates, wie das in mehreren Kantonen bereits geschehen war und durch die Modell-Studie EJPD und andere Verfassungsentwürfe vorgezeichnet werde. Der Bundesrat solle bei der Ausgestaltung des Verfassungsentwurfs frei bleiben, ebenso wie die Bundesversammlung bei der späteren Annahme oder Ablehnung des Entwurfs.

Das Parlament war hier – wie vorne aufgezeigt – freilich anderer Auffassung. Im Unterschied zu den Artikeln 1 und 2 entspricht deshalb Artikel 3 BB nicht einem Antrag des Bundesrates. Er ist im Auftrag der ständerätlichen Kommission formuliert worden und nimmt die Leitideen auf, die schon den kantonalen Revisionen das Gepräge gaben, vom bundesrätlichen Bericht zaghaft aufgenommen, von Eichenberger einprägsam in Erinnerung gerufen und von der ständerätlichen Kommission – zumindest für die erste Phase und ohne weitergehende Reformen a priori ausschliessen zu wollen – festgelegt wurden.

124.2 Leitideen der Nachführung

Die Entstehungsgeschichte und die Debatten in der Kommission und im Plenum des Ständerates (als Erstrat) lassen Bedeutung und Tragweite von Artikel 3 genau eingrenzen. Im Auftrag der nationalrätlichen Kommission wurde zudem in einem detaillierten Bericht des EJPD dargelegt, wie der vom Ständerat beschlossene Leitplankenartikel auszulegen und umzusetzen wäre (Bericht vom 27. März 1987 über die Tragweite von Art. 3 des Bundesbeschlusses des Ständerates vom 16. Dez. 1986 über die Totalrevision der Bundesverfassung). Dieser Bericht bildete die Grundlage der Debatten in der nationalrätlichen Kommission. Der Kommissionsberichterstatter sprach davon im Plenum, und der Nationalrat stimmte in Kenntnis dieses Vorverständnisses dem Nachführungsauftrag zu. Auch die nachfolgenden Ausführungen basieren auf diesem Bericht.

Der Bundesrat solle "das Machbare anvisieren" und einen "potentiell konsensfähigen Entwurf " vorlegen, den Weg der "politisch praktischen Vernunft" beschreiten, so tönte es

im Rat. Der Entwurf des Bundesrates solle die Mängel der geltenden Bundesverfassung mit einer "realitätsbezogenen Verfassungsreform" beheben.

Gemäss Bericht solle das geltende Verfassungsrecht aufgearbeitet und *umfassend, zeitgerecht, einheitlich, systematisch, klar und verständlich kodifiziert* werden. Dabei solle an Bewährtes und Vertrautes angeknüpft werden, die Grundstrukturen der heutigen Verfassungsordnung sollten gewahrt und die Vorschläge möglichst nahe am geltenden Rechtszustand bleiben. Um eine optimale *Transparenz* zu gewährleisten, sollten Neuerungen (die über die Nachführung hinausgehen) ausdrücklich als solche gekennzeichnet und als Varianten unterbreitet werden.

Geltendes Verfassungsrecht

Grundlage der Nachführung – oder besser *mise-à-jour* – bildet das *geltende* Verfassungsrecht, so wie es in der Lehre und in der Praxis verstanden, ausgelegt und angewendet wird und weiterentwickelt worden ist. Dabei dachte man insbesondere an die gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie an die "interpretative Konkretisierung des Verfassungstextes durch Entscheidungen der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Verwaltung sowie der herrschenden Staatsrechtslehre, soweit dadurch eine feststehende Verfassungspraxis geschaffen wurde" (AB *1987* N 671), an die gelebte Verfassungswirklichkeit also. Diese Bestandesaufnahme ist aufwendig und schwierig. Unerlässliche Hilfestellung muss dabei die Lehre leisten. Die Erkenntnisse der Wissenschaft sind beizuziehen und wegleitend, soweit es sich um allgemein anerkannte, herrschende oder doch überwiegende Lehrmeinungen handelt.

Geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht

Der Verfassungsentwurf soll das *geschriebene und ungeschriebene* Verfassungsrecht darstellen. Das *geschriebene* Verfassungsrecht umfasst die Gesamtheit der Rechtssätze, die im Verfahren der Verfassungsgebung (Art. 118ff. BV) erlassen worden und im Text oder in den Übergangsbestimmungen enthalten sind. Beim *ungeschriebenen* Verfassungsrecht ist die Abgrenzung schwieriger. Es umfasst die Rechtsnormen, die zwar nicht Teil des geschriebenen Verfassungsrechts sind, aber ihrer Grundsätzlichkeit und ihrer inhaltlichen Tragweite wegen in die Verfassung gehören. Die geltende Verfassung ist lückenhaft und in gewissen Teilen karg (Grundrechtsteil und Organisationsteil z.B.). Lehre und Praxis haben sodann dem Bund stillschweigende Kompetenzen zugebilligt (z.B. im Bereich der Kulturpolitik und der Entwicklungshilfe). Häufig hat der Gesetzgeber das Verfassungsrecht weiterentwickelt, indem er Ziele formuliert, Grundsätze entwickelt und Festlegungen getroffen hat, die in die Verfassung gehören (z.B. im BG über die politischen Rechte, im Geschäftsverkehrsgesetz, im Umweltschutz). Unverkennbar ist der Einfluss des internationalen Rechts (EMRK, UNO-Pakte u.ä.). Unermesslich und ausgesprochen schöpferisch ist der Beitrag des Bundesgerichts. Es hat in einer reichen Praxis Inhalt, Ausmass und Grenzen der verfassungsmässigen Rechte umschrieben, allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt (Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Willkürverbot usw.), Funktion, Gehalt, Schranken und Wirkungen der Grundrechte definiert und ungeschriebene Grundrechte anerkannt, Rechtsschutzgarantien und Verfahrensgrundsätze verbürgt, Organisationsprinzipien gestaltet (Gewaltenteilung, Delegationsschranken), Grundsätze über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen

aufgestellt u.a.m. Nicht unerwähnt bleiben darf schliesslich die gefestigte Praxis der politischen Behörden, etwa in der Aussenpolitik (Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen).

Verfassungsrecht

Gegenstand der Nachführung bildet das *Verfassungsrecht.* Was für verfassungswürdig erachtet wird, mithin als von so grundlegender rechtlicher Bedeutung für diesen Bundesstaat, dass es in der Verfassung zu verankern ist (oder eben nicht), lässt sich nicht allgemeingültig festlegen. Das hängt ab von den der Verfassung zugedachten Funktionen, vom Verfassungstyp, von Struktur, Stil und Dichte der Normierung, von den aktuellen politischen Gegebenheiten; es wird deshalb letztlich nur vom Verfassungsgeber selbst entschieden werden können. Vollständigkeit mag als Ziel zwar angestrebt werden, muss aber eine Illusion bleiben, wenn die Verfassung sich auf das Grundsätzliche und Wichtige beschränken soll. Sie wird nie alle entscheidungsbedürftigen Verfassungsfragen beantworten können. Insofern haftet jeder Verfassung etwas Bruchstückhaftes und Zeitbedingtes an. Vor allem aber kann es nicht Aufgabe einer Nachführung des Verfassungsrechts sein, die sich darauf beschränken muss, offene oder umstrittene Verfassungsfragen als solche kenntlich zu machen. Das Resultat dieser Sichtung, die Aufnahme beziehungsweise Nichtaufnahme in den Entwurf, muss erklärbar sein; dabei werden Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Gewichtung nicht zu vermeiden sein.

Nachführen

Das geltende Verfassungsrecht *nachführen* heisst, den genannten Normenkomplex gegenwarts- und wirklichkeitsnah aufbereiten, das Verfassungsrecht als solches identifizieren, festhalten und neu verfasst "vermitteln". Konkret können damit im wesentlichen folgende Mängel der gegenwärtigen Verfassung behoben werden: Gegenstandslose Normen können aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert, auf Gesetzesebene herabgestuft oder gestrichen werden; Lücken können geschlossen, Fehlendes kann ergänzt, Bestehendes angereichert werden; Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit können einander angenähert, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit in einer dem heutigen Verständnis entsprechenden Weise dargestellt werden.

Dichte und Sprache

Das Verfassungsrecht *"verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen"* tönt einfacher als es ist. Selbstverständlich sind der Verbesserung der Sprache (Einfachheit, Einheitlichkeit, Klarheit, Lesbarkeit, Verständlichkeit) kaum Grenzen gesetzt, und veraltete Ausdrücke und Redewendungen können immer durch zeitgemässere, modernere ersetzt werden; auch sind die Fassungen in den drei Amtssprachen besser miteinander in Einklang zu bringen. Dennoch darf sich die Neufassung nicht ganz vom Bekannten lösen, weil sie "Identifikations- und Traditionsanschlüsse" (Eichenberger) gestatten soll. Das kann massgebend sein bei neueren Bestimmungen, die über eine Volksinitiative Aufnahme in die Verfassung gefunden haben. Es zeigt auch, dass die Dichte der Normierung nicht durchwegs vereinheitlicht werden kann, sondern politischen und sachlich bedingten Unterschieden Rechnung zu tragen ist.

Systematische Ordnung

Was schliesslich die systematische Ordnung anbetrifft, bieten die neueren Kantonsverfassungen reiche Anschauung. Sie alle ordnen die Bestimmungen nach Rechts- und Sachgebieten, freilich in unterschiedlichem Grad. Müssig zu erwähnen, dass eine solche durchgängige Systematisierung des geltenden Verfassungsrechts nicht ohne Auswirkung auf die Auslegung bleiben wird. Aber eben, die Nachführung ist bloss der Versuch, das geltende Recht in einer Momentaufnahme einzufangen, stillstehen wird es deshalb nicht!

124.3 Rechtliche und politische Tragweite

Rechtsfragen und Rechtsfolgen

Die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts im Sinne des parlamentarischen Auftrags ist mehr als eine formale Bereinigung und nicht bloss eine juristisch-technische Angelegenheit. Den Verfassungsstoff in seiner Gesamtheit identifizieren und nach Rechts- und Sachgebieten ordnen, die Verfassung von Überholtem und Zweitrangigem entlasten und Lücken schliessen, das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anpassen und Entwicklungen unter Berücksichtigung des internationalen und richterlichen Rechts einfangen, die Regelungsdichte vereinheitlichen und die Ausdrucksweise aktualisieren – das sind Aufgaben von höchster verfassungsrechtlicher Relevanz. Anspruchs- und bedeutungsvoll ist diese Aufgabe nicht nur, weil sich zahlreiche schwierige juristische Fragen stellen, sondern weil eine rein formale Nachführung, die den Gehalt des bestehenden Verfassungsrechts unverändert "konserviert", im Grunde genommen nicht durchführbar ist. Mit der Nachführung sind zwangsläufig *gewisse rechtliche Veränderungen* (materielle Änderungen und inhaltliche Neuerungen) verbunden:

- Werden Verfassungsbestimmungen auf die Gesetzesstufe herabgestuft, dann verlieren sie ihre verfassungsrechtliche Geltungskraft und können künftig im einfachen Verfahren der Gesetzgebung geändert werden.

- Dasselbe gilt – mit umgekehrten Vorzeichen –, wenn bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht, internationales Recht oder Gesetzesrecht in die Verfassung aufgenommen wird; solche Normen können fortan nur noch im Verfahren der Verfassungsrevision geändert werden.

- Wenn das Verfassungsrecht umfassend und systematisch geordnet und in der Sprache vereinheitlicht beziehungsweise aktualisiert wird, kann dies zu Akzentverschiebungen führen und neue Möglichkeiten der Auslegung und Fortbildung eröffnen.

- Schliesslich können sich auch neue Lösungen (Neuerungen) aufdrängen, wenn geltendes Recht nicht beigezogen werden kann, um Mängel zu beheben und Lücken sachgemäss zu schliessen.

Die Aufarbeitung und Sichtbarmachung des geltenden Verfassungsrechts wird vielen überhaupt erst bewusst machen, was heute schon gilt und wie das Recht entwickelt und von Lehre und Praxis gedeutet und gehandhabt wird. Das allein kann Erstaunen auslösen. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass in der politischen Diskussion, welche die

Totalrevision begleiten wird, gewisse früher erzielte und in Verfassungsrecht umgemünzte Kompromisse wieder in Frage gestellt werden. Wie heikel es schliesslich sein kann, das geltende ungeschriebene Verfassungsrecht in die Verfassungsurkunde aufzunehmen, davon zeugt der jüngste Versuch, das anerkannte ungeschriebene Grundrecht der Sprachenfreiheit ausdrücklich in der Verfassung zu verankern.

Die Nachführung erschöpft sich somit nicht in blosser Registrierung, also der Übernahme und Neuformulierung einer vorgegebenen Ordnung. Mit der Vervollständigung und Entschlackung des Inhalts und mit der Neustrukturierung und Neuformulierung des Textes nimmt der Verfassungsentwurf zwangsläufig neue Erkenntnisse der Lehre und die Entwicklungen der Praxis in sich auf (Beispiele sind die Mitwirkungsbefugnisse der Bundesversammlung in der Aussenpolitik oder das Recht des Bundesrates zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge). Die Verfassung öffnet sich so neuen Strömungen und Herausforderungen (man denke an die zwingend notwendige Aktualisierung des Zweckartikels oder an die gebotene Verfassungsgrundlage für die Entwicklungshilfe). Das erst befähigt sie überhaupt, ihren Geltungsanspruch als "rechtliche Grundordnung" ungebrochen auch in der Zukunft erheben zu können.

Staatspolitische Dimension

Bei der Nachführung geht es im wesentlichen darum, der heutigen und den kommenden Generationen die geschichtlich gewachsenen und gefestigten Werte und Institutionen unseres Bundesstaates neu verfasst zu vermitteln. Das geltende Verfassungsrecht soll entschlackt, vervollständigt und übersichtlich dargestellt, die formellen und materiellen Mängel sollen behoben werden. Auf diese Weise soll eine klare Ausgangslage geschaffen werden für die Verfassungsreform. Dieses Vorgehen *schafft Transparenz.* Es macht das Verfassungsrecht für die Bürgerinnen und Bürger wieder sichtbar und zugänglich.

Der neue Verfassungstext soll verständlich formuliert sein und sich einer einfachen und zeitgemässen Sprache bedienen. Dennoch muss er sich in Inhalt, Wort und Stil vielfach an Vertrautes und Geläufiges anlehnen. Das wird dazu beitragen, dass sich Bürgerinnen und Bürger *mit der Verfassung wieder stärker identifizieren.*

In manchen Bereichen, z. B. den Grundrechten und dem internationalen Recht, ist die Weiterentwicklung der Rechtsordnung durch die Rechtsprechung und den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, ohne ausdrückliche Zustimmung des Souveräns, erfolgt (EMRK und UNO-Pakte). Eine Volksabstimmung über das gesamte geltende Verfassungsrecht bietet eine willkommene Gelegenheit, sich dieser grundlegenden Normen bewusst zu werden und sie zu bestätigen.

Auch Bewährtes bedarf der Erneuerung, wenn es seine Substanz nicht verlieren soll. Die Nachführung trägt mit dazu bei, die *Substanz des geltenden Verfassungsrechts* nicht nur wieder sichtbar zu machen, sondern auch zu *erhalten.* Indem sie mithilft, die Funktionsfähigkeit unserer demokratischen Institutionen zu stärken und die Rahmenbedingungen für das staatliche Handeln zu verbessern, gewinnt die Verfassung wieder an Überzeugungs- und Steuerungskraft.

Schliesslich ist zu wiederholen, dass sich umfangreichere Reformen, namentlich solche mit starken Querbezügen (Erneuerung der Volksrechte, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, Veränderungen am Regierungssystem oder an der Finanzordnung) in den überwucherten Strukturen unserer Bundesverfassung mit dem Mittel der Partialrevision nicht mehr sinnvoll realisieren lassen. Um die Verwirklichung solcher Reformen zu erleichtern, muss – im Sinne einer Vorleistung – das Verfassungsgefüge vorerst wieder zweckmässiger geordnet werden. Mit andern Worten: Erst die Nachführung verschafft der Politik die nötigen Handlungsspielräume. Sie sorgt für eine klare und transparente Ausgangslage bei den parlamentarischen Beratungen. Insofern ist die Nachführung eine *notwendige Voraussetzung für weitergehende Reformen* im "Baukastensystem".

13 Die Entwicklung der Verfassungsdiskussion seit 1987

131 Parlamentarische Vorstösse zur Totalrevision

Mit verschiedenen Vorstössen erhielt der Bundesrat vom Parlament auch nach der Erteilung des Auftrages vom 3. Juni 1987 Impulse für die Arbeiten an der Verfassungsreform (vgl. die Zusammenstellung dieser Vorstösse im Anhang 1).

Die Motionen der Sozialdemokratischen Fraktion, der Grünen Fraktion und von Nationalrätin Lilly Nabholz verlangten, dass die Verfassungsrevision vorangetrieben werde und – so der Vorstoss der SP-Fraktion – mit inhaltlichen Neuerungen angereichert werde. Diese Vorstösse waren nicht zuletzt zurückzuführen auf innenpolitische Ereignisse sowie auf die europäische Herausforderung (EWR/EG-Integration). Diese Veränderung der politischen Rahmenbedingungen nahm der Bundesrat zwar ebenfalls zur Kenntnis. Er betonte in den Antworten auf die Vorstösse jedoch, dass es zunächst darum gehe, die Arbeiten an der Vorlage zum EWR-Abkommen zu Ende zu führen und die notwendig damit verbundenen Änderungen der schweizerischen Rechtsordnung zu vollziehen. Erst in einem nächsten Schritt könne die Verfassungsreform wieder an die Hand genommen werden. Zudem warnte der Bundesrat davor, die Verfassungsreform durch zu viele Reformen zu gefährden. Die Motionen wurden deshalb auf Antrag des Bundesrates nur als Postulate überwiesen.

Auch die nach der EWR-Abstimmung eingereichten drei Interpellationen von Ständerat Roth, von Nationalrat Pini und der Sozialdemokratischen Fraktion zielten im wesentlichen darauf, das Vorhaben der Totalrevision der Bundesverfassung zügiger voranzutreiben. Der Bundesrat hatte dazu bereits die Initiative ergriffen: Nach dem EWR-Nein sollte das Schwergewicht auf die inländische Rechtsordnung gelegt und gewissermassen das Haus im Innern in Ordnung gebracht werden. Seine Empfehlung, die Motion Josi Meier anzunehmen, ist Ausdruck dieser Bereitschaft.

Diese Motion von 1994 verlangt vom Bundesrat, die Arbeiten an der Totalrevision so voranzutreiben, dass die bundesrätliche Vorlage vom Parlament rechtzeitig auf das Jubiläumsjahr 1998 verabschiedet werden kann. Bei der Beratung der Motion fand nochmals eine ausgiebige Diskussion über die Opportunität einer Verfassungsreform statt. Im Ständerat wurde die Motion einstimmig, im Nationalrat mit 116 : 54 Stimmen überwie-

sen. Damit haben sich Bundesrat und Parlament gleichermassen einem ehrgeizigen Zeitplan unterworfen.

Die erwähnten Vorstösse können mit der Vorlage dieser Botschaft abgeschrieben werden.

132 Partialrevisionen der Bundesverfassung

132.1 Übersicht

Seit 1985 gelangten insgesamt 72 Vorlagen über eine Partialrevision der Bundesverfassung zur Abstimmung. Davon wurden 32 angenommen, 40 verworfen. Unter den angenommenen Vorlagen befanden sich vier Volksinitiativen, drei Gegenentwürfe der Bundesversammlung und 25 Behördenvorlagen. Bei den verworfenen Vorlagen handelte es sich um 30 Volksinitiativen, zwei Gegenentwürfe der Bundesversammlung und acht Behördenvorlagen; darin enthalten sind auch die beiden Sonderfälle der Abstimmung über den UNO-Beitritt und der Vorlage über den EWR. Vier Initiativen wurden zugunsten der Gegenentwürfe zurückgezogen. Die Kulturinitiative scheiterte zusammen mit dem Gegenentwurf. Eine detaillierte Zusammenstellung der angenommenen und der verworfenen Partialrevisionen findet sich im Anhang 2.

33 Volksbegehren sind seit 1985 bis heute wegen ungenügender Unterschriftenzahl nicht zustande gekommen. Die Abstimmung steht noch bei 18 zustande gekommenen Initiativen aus. 13 Volksinitiativen sind zurückgezogen worden. Eine Volksinitiative ist wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie ungültig erklärt worden (Volksinitiative für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik, BBl *1995* III 560), eine wegen Verstosses gegen eine zwingende Bestimmung des Völkerrechts (Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik, BBl *1996* I 1355).

Die Sammelfrist für Volksinitiativen beträgt 18 Monate ab der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei. Ende Oktober 1996 lief diese Frist noch für 13 Initiativen. Dazu gehören unter anderen zwei Initiativen zur AHV (Rentenalter), ein Begehren zur Begrenzung der Ausländerzahl in der Schweiz und vier Initiativen zu den Finanzen (Mehrwertsteuer, Finanzierung der AHV, Schuldenwirtschaft). Eine Zusammenstellung findet sich im Anhang 3.

132.2 Einzelne Bereiche

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Mit dem ersten Paket von Massnahmen für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurden 1985 fünf Verfassungsänderungen vorgeschlagen. Gescheitert ist in der Volksabstimmung nur die Vorlage, wonach die Ausbildungsbeiträge stärker in die Verantwortung der Kantone hätten überführt werden sollen. Die übrigen Vorlagen, bei denen es um die Aufhebung von Bagatellsubventionen im Gesundheits- sowie im Primarschulwesen und um die Bereinigung der Finanzströme im Bereich der Stempelab-

gaben und der Fiskaleinnahmen aus dem Verkehr mit gebranntem Wasser ging, wurden von Volk und Ständen angenommen.

Bildung und Kultur

Verschiedene Bemühungen der Kantone um eine Koordination des Schuljahresbeginns scheiterten. In der Folge wurden mehrere Standesinitiativen, eine parlamentarische sowie eine Volksinitiative eingereicht, alle mit dem Ziel, eine eidgenössische Lösung herbeizuführen. Angenommen wurde schliesslich 1985 der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der den Schuljahresbeginn auf den Herbst festlegte.

Mit der Lehrwerkstätteninitiative wurde 1986 der vergebliche Versuch unternommen, die Berufsbildungsangebote auszuweiten, die Ausbildung kostenfrei zu gestalten und die Auszubildenden mit einem Honorar zu entschädigen sowie den Abschluss der Ausbildung mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis auszuzeichnen.

Ebenfalls kein Erfolg beschieden war den Versuchen, in der Bundesverfassung einen Kulturartikel zu verankern. Das Parlament stellte der Kulturinitiative einen Gegenentwurf gegenüber. In der Volksabstimmung 1986 wurden jedoch beide Vorlagen verworfen. Das Verdikt wurde im wesentlichen auf das Abstimmungsverfahren zurückgeführt: damals war ein doppeltes Ja noch nicht möglich. Deshalb schlug der Bundesrat schon bald einen neuen Kulturartikel vor. Allerdings scheiterte 1994 auch diese Vorlage. 1996 wurde hingegen der revidierte Sprachenartikel gutgeheissen.

Sicherheit

Verpflichtungskredite für die Beschaffung militärischer Ausrüstung gaben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Mit einer Initiative wurde 1987 versucht, diese Kredite dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Das Volksbegehren wurde jedoch abgelehnt. Ebenfalls gescheitert ist 1989 die Armeeabschaffungs-Initiative: Dieses Begehren wollte zugunsten einer umfassenden Friedenspolitik auf eine Armee verzichten. Auch der Volksinitiative gegen die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge war 1993 kein Erfolg beschieden.

Aufgrund der parlamentarischen Initiative einer Nationalratskommission wurde 1992 nach jahrzehntelangen Bemühungen um eine befriedigende Lösung für die Frage der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen ein ziviler Ersatzdienst für Dienstverweigerer eingeführt.

Schliesslich stimmten Volk und Stände 1993 einem Verfassungsartikel zu, der es dem Bund erlaubt, Missbräuche mit Waffen mit gesamtschweizerischen Bestimmungen zu bekämpfen. Keinen Erfolg hatte demgegenüber eine Initiative, welche die Zahl der Waffenplätze – primär aus Umweltschutzgründen – begrenzen wollte. Die Abstimmung über diese Initiative fand ebenfalls 1993 statt.

Finanzen

Im Rahmen der Sparbemühungen des Bundes wurden die Bundesbeiträge zur Unterstützung der Selbstvorsorge mit Brotgetreide in zwei Schritten 1985 und 1994 aufgehoben. Zudem wurde 1995 eine Ausgabenbremse eingeführt, und 1996 wurden zwei kleine finanzrelevante Teilrevisionen (Brennapparate, Bahnhofparkplätze) angenommen. Eine umfassende Neuordnung der Bundesfinanzen mit einer Modernisierung der Warenumsatzsteuer und anderen Neuerungen erlitt dagegen 1991 Schiffbruch.

Erst 1993 – im dritten Anlauf – gelang der Systemwechsel von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer und eine Erhöhung des Steuersatzes. Zudem wurde das Spielbankenverbot aufgehoben. Dies verschaffte dem Bund zusätzliche Einnahmemöglichkeiten.

Der erste Versuch, mit einer Volksinitiative eine Schwerverkehrsabgabe einzuführen, scheiterte 1986. Acht Jahre später stimmte der Souverän einer unbefristeten Lösung für die Strassenbenützungsabgaben (Autobahn-Vignette, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) zu. Für eine Übergangszeit wurde die Verfassungsgrundlage einer pauschalen Schwerverkehrsabgabe gutgeheissen.

Verkehr

Die langjährigen Bemühungen um eine koordinierte Verkehrspolitik scheiterten in der Volksabstimmung 1988 ebenso wie 1990 die sogenannten Kleeblattinitiativen, die auf eine Redimensionierung des Autobahnnetzes abzielten, und 1991 die Initiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.

Angenommen wurde dagegen 1994 die Alpen-Initiative, die sich den Schutz des Alpengebiets vor den Auswirkungen des Transitverkehrs, insbesondere durch die Umlagerung des Strassenverkehrs auf die Schiene zum Ziel setzt.

Energie

Im Herbst 1990 standen drei energiepolitische Vorlagen zur Diskussion. Während die Initiative für den Ausstieg aus der Kernenergie scheiterte, wurden das Moratorium Kernenergie sowie der Energieartikel in der Abstimmung von Volk und Ständen gutgeheissen.

Umweltschutz und Bodenrecht

Die Überhitzungserscheinungen auf dem Bodenmarkt führten in den achtziger Jahren zu verschiedenen Vorstössen im Bodenrecht. Zunächst war über einen Mieterschutzartikel zu entscheiden. 1986 nahmen Volk und Stände den Gegenentwurf der Bundesversammlung zur inzwischen zurückgezogenen Mieterschutzinitiative an. Zwei Jahre später gelangte die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation zur Abstimmung. Sie wurde zwar abgelehnt. Dennoch bestand Handlungsbedarf; kurz darauf wurden drei befristete, dringliche Bundesbeschlüsse zur Bekämpfung der Bodenspekulation erlassen.

Um die Moorlandschaften insbesondere bei Rothenthurm zu schützen, wurde eine Initiative eingereicht, die 1987 deutlich angenommen wurde.

Die Gewässerschutzinitiative wurde 1992 abgelehnt. Angenommen wurde jedoch der indirekte Gegenentwurf in der Form des revidierten Gewässerschutzgesetzes.

Landwirtschaft und Tierschutz

Die vom Bauernverband eingereichte Volksinitiative für einen neuen Landwirtschaftsartikel bewog die Bundesversammlung zu einem Gegenentwurf, worauf die Initiative zurückgezogen wurde. Volk und Stände lehnten den Gegenentwurf 1995 ab, wie zuvor (1989) die Kleinbauern-Initiative, die stärker auf naturnahes Bauern ausgerichtet war. Es fehlte deshalb weiterhin eine besondere Verfassungsbestimmung über die Funktion und die Aufgaben der Landwirtschaft. Bereits 1996 konnte diese Lücke jedoch geschlossen werden: Volk und Stände hiessen den Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Initiative "Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft" gut.

Dreimal stand der Tierschutz zur Diskussion. Alle drei Vorlagen wurden abgelehnt (1985, 1992, 1993).

Soziale Sicherheit, Gesundheit und Arbeit

Um das Leben sowie die geistige und körperliche Unversehrtheit vor Bedrohungen durch Schwangerschaftsabbruch, Sterbehilfe, Todesstrafe usw. besser zu schützen, wurde die Initiative "Recht auf Leben" eingereicht. In der Abstimmung 1985 wurde sie jedoch verworfen. Zu Beginn der neunziger Jahre wurden Fragen der Fortpflanzungs- und Gentechnologie diskutiert. Zunächst wurde die sogenannte Beobachter-Initiative eingereicht. Diese wurde schliesslich zugunsten eines Gegenentwurfs zurückgezogen. Volk und Stände hiessen den Gegenentwurf der Bundesversammlung 1992 gut. Zwei Volksbegehren mit dem Ziel, die Alkohol- und Tabakprobleme stärker zu bekämpfen, wurden 1993 abgelehnt.

Die stark steigenden Gesundheitskosten führten zu zwei Initiativen zum Thema Krankenkassen. Beide Vorhaben scheiterten (1992, 1994).

Den beiden Vorstössen zum Ausbau der AHV/IV und zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters war kein Erfolg beschieden (1988 und 1995).

1993 wurde der 1. August aufgrund einer Initiative zum (arbeitsfreien) Bundesfeiertag erklärt. Die Ferieninitiative sowie die schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche wurden dagegen abgelehnt (1985 beziehungsweise 1988).

Aussenpolitik

Die Dekade 1985/1995 ist mit Blick auf die Aussenpolitik von zwei wichtigen Abstimmungen geprägt: die Abstimmungen über den Beitritt zur UNO (1986) und über den Abschluss des EWR-Abkommens (1992). In beiden Fällen wurde die Vorlage abgelehnt.

Übrige Vorlagen

1987 wurde das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf revidiert und die Möglichkeit des doppelten Ja eingeführt. 1991 ist zudem das Stimm- und Wahlrecht mit einer Verfassungsänderung auf 18 Jahre herabgesetzt worden.

1993 wurde schliesslich der Kantonswechsel des Laufentals, 1996 derjenige der Gemeinde Vellerat gutgeheissen.

Zum Ausländerrecht sind zwei Vorlagen gescheitert: 1988 wurde eine Initiative zur Begrenzung der Einwanderung abgelehnt, 1994 eine Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von Ausländern.

133 Totalrevisionen kantonaler Verfassungen

Die Erneuerungswelle kantonaler Verfassungen hat sich seit dem Bericht 1985 fortgesetzt. In Ergänzung zur nach wie vor gültigen Auflistung der Grundzüge der totalrevidierten Verfassungen (BBl *1985* III 27 f.) kann festgestellt werden, dass der eigentliche Kern der Totalrevisionen kantonaler Verfassungen bei den Staatsaufgaben liegt. Indem es den Kantonen gelingt, die ihnen als Gliedstaaten zufallenden Aufgaben ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu tragen und indem sie zuweilen bei neu sich stellenden Problemen sogar eine Pionierrolle übernehmen, behaupten die Kantone ihr staatliches Selbstbewusstsein, schöpfen Legitimität und wirken integrierend.

133.1 Abgeschlossene Totalrevisionen

Seit 1985 konnten in folgenden fünf Kantonen Verfassungsrevisionen erfolgreich abgeschlossen werden: Solothurn, Thurgau, Glarus, Bern und Appenzell-Ausserrhoden.

Im folgenden werden die erwähnten Verfassungrevisionen kurz dargestellt:

Solothurn

Der vom Verfassungsrat in einem breitangelegten Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellte Verfassungsentwurf vom Juni 1984 wurde grossmehrheitlich als übersichtlich und gut verständlich betrachtet und für zustimmungswürdig befunden. Nach einer Zweiten Lesung verabschiedete der Verfassungsrat den Verfassungsentwurf und empfahl ihn unter Namensaufruf mit 129 von 138 Stimmen zur Annahme. In der Volksabstimmung vom 8. Juni 1986 wurde die neue Verfassung des Kantons Solothurn deutlich angenommen; sie ist auf den 1. Januar 1988 in Kraft getreten, nachdem die Bundesversammlung sie am 21. September 1987 ohne Gegenstimme gewährleistete (BBl *1987* III 270).

Die alte Verfassung von 1887 wurde an zahlreichen Stellen inhaltlich revidiert; hervorzuheben sind namentlich:

- Die Präambel umschreibt zugleich die wesentlichen Staatsziele; das Bekenntnis zur kulturellen und regionalen Vielfalt, zu Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sowie zu Friede, Wohlfahrt und sozialer Sicherheit soll dem Sinn und Geist der Verfassung Ausdruck verleihen.

- Die Umschreibung der wichtigsten Staatsaufgaben vermittelt einen Eindruck von den vielfältigen Aktivitäten des Gemeinwesens und setzt Akzente für den Gesetzgeber.

- Die Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger werden verstärkt, indem der bestehende Katalog der Freiheitsrechte vervollständigt wird; die Volksrechte werden insbesondere durch die Möglichkeit des "doppelten Ja" bei Initiative und Gegenvorschlag sowie eine sogenannte Volksmotion verstärkt.

- Der Grundrechtskatalog erweitert und der Gedanke der Solidarität der staatlichen Gemeinschaft soll in der Formulierung von Sozialzielen zum Ausdruck gelangen; die Verfassung bekennt sich ausdrücklich zur sogenannten Drittwirkung der Grundrechte.

- Die Autonomie der Gemeinden wird gefestigt, indem erhebliche Entfaltungsmöglichkeiten in zentralen Bereichen zugesichert werden; damit fällt insbesondere bei der Lösung regionaler Probleme den Gemeinden eine führende Rolle zu.

- Das Einspracherecht einer qualifizierten Minderheit des Parlaments gegen Verordnungen der Regierung wird eingeführt.

Die solothurnische Kantonsverfassung wurde seit ihrer Inkraftsetzung bereits wieder einigen Revisionen unterzogen; die befürchtete Sperrwirkung einer Totalrevision trat gar nicht erst ein. Dies zeigte sich besonders deutlich in den ersten beiden Revisionen: In der Volksabstimmung vom 25. September 1988 wurde der Steuergrundsatz, wonach durch Eheschliessung keine Mehrbelastung eintreten solle (Art. 133 Abs. 2), umgestaltet, und die noch in der Abstimmung über die neue Verfassung verworfene Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre (Art. 25 Abs. 1) wurde in der Abstimmung vom 2. Juni 1991 klar angenommen.

Thurgau

Den 1981 vom Regierungsrat unterbreiteten Verfassungsentwurf verabschiedete der Grosse Rat nach sechsjähriger Beratung und legte ihn am 28. Juni 1987 dem Volk zur Abstimmung vor. Die Verfassung wurde zwar knapp angenommen, aber das Bundesgericht musste auf eine Stimmrechtsbeschwerde hin den Kanton anweisen, die vorgebrachten Rügen erneut zu prüfen (BGE *114* Ia 42). Die kantonalen Instanzen ordneten in der Folge eine Nachzählung der Stimmzettel an, wobei sich herausstellte, dass diese in sechs Gemeinden nicht mehr vorhanden waren. Das kantonale Verwaltungsgericht hiess daraufhin die Beschwerde gut und ordnete eine Wiederholung der Volksabstimmung an. Am 4. Dezember 1988 wurde der unveränderte Verfassungstext der ersten Vorlage vom Thurgauervolk angenommen und auf den 1. Januar 1990 in Kraft gesetzt, nachdem er die Gewährleistung der Bundesversammlung erhalten hatte (BBl *1989* III 1722).

Ein wesentlicher Punkt der Verfassungsrevision und im Vorfeld der Abstimmung vor allem umstritten war die Neugestaltung der thurgauischen Gemeinde- und Behördenorga-

nisation; neu teilt die Verfassung den Kanton für die Verwaltung in acht Bezirke ein und sieht die Bildung von Kreisen durch das Gesetz vor (§ 56); die Gemeindestruktur wird weitgehend vereinheitlicht. Darüber hinaus sind im wesentlichen folgende materiellen Neuerungen festzustellen:

- Das im Zug der demokratischen Bewegung Ende des 19. Jahrhunderts eingeführte obligatorische Referendum für alle Gesetze wird in ein fakultatives umgewandelt, das zudem mit einem Behördenreferendum des Grossen Rats verbunden ist (§ 22 und § 24 Abs. 2); von dieser Abgleichung an das gemeine Staatsrecht der Kantone erhofft man sich eine Verwesentlichung der Demokratie. Zugleich wird der Begriff des Gesetzes inhaltlich definiert als Erlass von grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen (§ 36 Abs. 1); diese gesetzgebende Funktion wird von der verordnunggebenden der Regierung streng getrennt (Anforderungen an die Delegation).

- Es wird ein Verfassungsvorbehalt für kantonale öffentliche Aufgaben eingeführt, der mit einer ausführlichen Umschreibung der Staatsaufgaben verbunden ist (§ 62ff.); die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsrechtliche Grundlage bekommt dadurch ein grösseres Gewicht, die Verfassung wird entscheidend aufgewertet und übernimmt die inhaltliche Lenkung der Staatstätigkeit.

- Zum Grundrechtskatalog wird ausgeführt, dass Grundrechte sinngemäss auch unter Privaten gelten (sogenannte Drittwirkung; § 9).

- Die Verfassung stellt Grundsätze für das staatliche Handeln auf (Rechtsstaatlichkeit, Rechtsgleichheit, Rückwirkungsverbot) und nennt das Gewaltenteilungsprinzip als eine Kontrolle staatlicher Macht.

Die 100 Paragraphen umfassende Thurgauer Verfassung konzentriert sich auf grundlegende Normen. Die übersichtliche Struktur, die verständliche Sprache kommen zusammen mit einer Bescheidung auf das Wesentliche den erklärten Grundsätzen der Verfassungswirksamkeit, der Verfassungsklarheit und der Verfassungswahrheit nach.

Glarus

In zwei Beratungen überarbeitete der Landrat mit Hilfe dreier Spezialkommissionen in den Jahren 1985 und 1986 den Verfassungsentwurf der Kommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Kantonsverfassung im Licht der Vernehmlassungen. An der Landsgemeinde vom 1. Mai 1988 wurde der neue Verfassungstext "praktisch einstimmig" angenommen und am 4. Dezember 1989 von der Bundesversammlung gewährleistet (BBl *1989* III 1723).

Die Totalrevision der Glarner Verfassung war geprägt durch die Auseinandersetzung um die Beibehaltung und die künftige Funktion der Landsgemeinde. Die neue Verfassung definiert die Funktionen von Landrat und Landsgemeinde erstmals klar und stärkt die Mitwirkungsrechte der Bürger mit einem Antragsrecht zuhanden der Landsgemeinde (Memorialsantrag). Einem erweiterten Katalog von Grundrechten stellt die Verfassung einen Artikel über die Bürgerpflichten gegenüber (21), der aber nicht unmittelbar durchgesetzt werden will. Grundlegend erneuert und erweitert erscheinen die Bestimmungen über die öffentlichen Aufgaben; die Verfassung teilt diese klar zwischen Kanton und

Gemeinden auf. Schliesslich ordnet die Verfassung das Zusammenspiel der verschiedenen Arten von Gemeinden, Zweckverbänden und Korporationen umfassend und verankert den Schutz ihrer Autonomie. Indem die Verfassung Transparenz schafft in teils noch traditionalen gesellschaftlichen Strukturen, vermag sie für die Kantonsbürgerinnen und -bürger Leitbild zu sein und stärkt das gegenseitige Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie dem Staat.

Bern

Der Regierungsrat beantragte am 6. August 1986 dem Grossen Rat gestützt auf Empfehlungen einer Expertenkommission die Totalrevision der alten Berner Verfassung von 1893. In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1987 wurde die Einleitung der Totalrevision befürwortet, die Einsetzung eines 200köpfigen Verfassungsrats jedoch abgelehnt. In der Folge setzte der Grosse Rat zur Vorbereitung der Arbeiten an der neuen Verfassung eine 35köpfige parlamentarische Verfassungskommission ein. Bereits im September 1987 hatte der Regierungsrat einen Vorentwurf veröffentlicht; die Kommission beschloss aber, einen eigenen Entwurf auszuarbeiten und erstattete einen umfangreichen Zwischenbericht. Nach dreijähriger Vorberatung durch die Verfassungskommission konnte der Entwurf 1992 im Grossen Rat in zwei Lesungen beraten werden. In der Volksabstimmung vom 6. Juni 1993 wurde die Verfassung deutlich angenommen. Sie ist auf den 1. Januar 1995 in Kraft getreten, nachdem ihr die Bundesversammlung am 22. September 1994 die Gewährleistung erteilt hat [1]. Im Kanton Bern hat der Volksentscheid, einen Verfassungsrat abzulehnen – zunächst als problematisch und rätselhaft eingestuft –, sich nicht nur als gangbarer Weg, sondern sogar als erfolgreicher erwiesen.

Zugleich mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung stimmte das Volk einer Variante zu, die den Volksvorschlag als neues Volksrecht einführte: diese Neuerung erlaubt, dass zusammen mit der Ergreifung des Referendums ein neuer Vorschlag eingebracht werden kann. Eine solche Variantenabstimmung musste vorgängig ermöglicht werden durch eine Änderung der Verfahrensvorschriften in der alten Verfassung. Als wichtige inhaltliche Neuerungen der Totalrevision sind zu nennen:

- Die Verfassung präsentiert in den Artikeln 31 – 54 einen umfangreichen Katalog öffentlicher Aufgaben; ein solcher umfassender Katalog entspringt verfassungstheoretischen und demokratischen Notwendigkeiten.

- Der Grundrechtskatalog ist stark erweitert worden: Das Verbot staatlicher Willkür ist selbständig verankert (Art. 11 Abs. 1), zusammen mit der Ehe wird auch jedes gemeinschaftliche Zusammenleben geschützt (Art. 13), Informationsfreiheit, Akteneinsicht und Datenschutz sind neu geregelt (Art. 17 und 18) und bei verschiedenen Grundrechten werden neu Kerngehalte definiert; zusätzlich zu den Grundrechten werden Sozialrechte und Sozialziele verankert (Art. 29 und 30): Die Sozialrechte schaffen in konkret umschriebenen Bereichen materielle Ansprüche, die infolge ihrer Bestimmtheit allenfalls auch gerichtlich durchgesetzt werden können, während die

1 BBl 1994 III 1883; Botschaft vom 6. Dezember 1993, BBl 1994 I 401.

Verwirklichung der Sozialziele gemeinsame Aufgabe von Kantonen und Gemeinden ist und in Ergänzung privater Initiative und Verantwortung geschieht.

- Das System der Volksrechte wird als Gesamtes erneuert: Einerseits wird der Anwendungsbereich der Volksrechte erweitert, indem die Initiative und das fakultative Referendum auf neue Bereiche ausgedehnt werden; andererseits soll die Zahl der Urnengänge verringert werden, indem entweder das fakultative anstelle des obligatorischen Referendums eingeführt oder die Anzahl der erforderlichen Unterschriften erhöht wird.

- In der Verwaltung wird das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt.

Appenzell-Ausserrhoden

Der Regierungsrat liess bereits 1990 dem Kantonsrat einen Bericht über die Revisionsbedürftigkeit der ausserrhodischen Verfassung von 1908 erstatten. Der Kantonsrat beantragte in der Folge der Landsgemeinde die Totalrevision; diesem Vorhaben stimmte die Landsgemeinde am 28. April 1991 mit grossem Mehr zu und beauftragte den Kantonsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. Dieser setzte eine breit abgestützte Verfassungskommission ein, die am 20. Februar 1995 einen Entwurf zuhanden der Landsgemeinde verabschiedete. Die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger waren im Verlauf des Revisionsverfahrens durch ein rege benutztes Vernehmlassungsverfahren und eine sogenannte Volksdiskussion gewahrt worden. An der Landsgemeinde vom 30. April 1995 wurde die neue Verfassung angenommen; sie ist auf den 1. Mai 1996 in Kraft getreten, nachdem die Bundesversammlung die Gewährleistung erteilt hat (BBl *1996* IV 866).

Bei der genannten Volksdiskussion handelt es sich um ein Mitwirkungsrecht des Volkes: Wer im Kanton wohnt, kann zu Sachvorlagen, die der Landsgemeinde zu unterbreiten sind, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen und diese nach Massgabe der Geschäftsordnung vor dem Rat persönlich begründen (Art. 56). Nebst einem erweiterten Katalog von Grundrechten kennt die ausserrhodische Verfassung Sozialrechte und Sozialziele, in Ergänzung zur privaten Initiative und zur persönlichen Verantwortung sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel (Art. 25). Die Aufzählung der öffentlichen Aufgaben wird eingeleitet durch ein Bekenntnis zum Gebot der nachhaltigen Entwicklung und zum Subsidiaritätsprinzip: Öffentliche Aufgaben sind so zu erfüllen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen geschont und erhalten werden (Art. 27 Abs. 1), und der Kanton erfüllt nur Aufgaben, die nicht ebensogut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können; dabei fördert er private Initiative und persönliche Verantwortung (Abs. 3). Im weiteren wird die Delegation geregelt (Art. 68), und das Gesetz wird als diejenige Rechtssetzungsform bestimmt, in die alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze zu kleiden sind (Art. 69 Abs. 1). Eine qualitative Verbesserung der Volksrechte wird dadurch erreicht, dass die Einheitsinitiative eingeführt wird (Art. 53); allerdings wird die Zahl der für eine Initiative erforderlichen Unterschriften von früher 63 auf 300 erhöht.

133.2 Laufende Totalrevisionen

Seit 1985 haben bereits zehn weitere Kantone Vorarbeiten unternommen, um ihre Verfassungen total zu revidieren:

Tessin

Nach einer rein formellen Totalrevision im Jahre 1967 setzte der Tessiner Staatsrat am 11. Januar 1977 eine Kommission ein, die die Opportunität einer umfassenderen Totalrevision der Verfassung von 1830 zu prüfen hatte. Diese Kommission analysierte nicht nur die Verfassungslage, beurteilte die Opportunität einer Totalrevision sowie die Chancen ihrer politischen Realisierung, sondern legte 1986 einen Entwurf für eine neue Kantonsverfassung vor. Zu diesem Entwurf mit Bericht wurde noch im selben Jahr ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Danach geriet das Projekt ins Stocken, bis am 20. Dezember 1994 der Bericht des Staatsrats neue Impulse brachte. Die Volksabstimmung ist für das Jahr 1998 vorgesehen. Die Vorlage wird voraussichtlich mit zahlreichen Varianten zur Abstimmung vorgelegt werden; sie betreffen das Ausländerstimm- und -wahlrecht, die Einführung des Mehrheitswahlsystems, eine mögliche Erhöhung der Unterschriften für Initiativen und Referenden beziehungsweise für die Abwahl und Neuwahl des Regierungsrats sowie die Zukunft der staatlichen Finanzierung der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirchen.

Graubünden

In einem Postulat vom 18. November 1981 forderten 38 Grossratsmitglieder die Bündner Regierung auf, die Totalrevision der alten Kantonsverfassung von 1892 zu prüfen, dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und entsprechende Anträge zu stellen. Am 30. Mai 1990 doppelten 73 Grossratsmitglieder nach und forderten mit einer Motion, dem Grossen Rat sei Bericht und Antrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu stellen, die eine massgerechte Grundlage bilden kann, um den neuen kulturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen zu begegnen. 1994 wurde ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren eingeleitet, dessen Ergebnisse zur Zeit noch ausstehen. Umstritten ist vor allem, ob eine Total- oder eine Teilrevision durchgeführt werden soll; Themen für inhaltliche Änderungen sind unter anderen die Neueinteilung des Kantonsgebiets, die Reform der Gerichtsorganisation, das Wahlsystem für den Grossen Rat sowie die künftige Ausgestaltung des Referendums. Die Verfassungsrevision soll voraussichtlich dem Grossen Rat übertragen und also kein Verfassungsrat gewählt werden. Am 12. Dezember 1995 hat die Bündner Regierung Professor Tobias Jaag den Auftrag für ein Gutachten zur Totalrevision der Kantonsverfassung erteilt und eine Kontaktgruppe des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements bezeichnet. Noch im November 1996 soll die Botschaft zur Grundsatzfrage der Totalrevision der Kantonsverfassung dem Grossen Rat überwiesen werden; dieser soll sie im März 1997 in erster Lesung beraten. Das Volk wird sich voraussichtlich im September 1997 zur Grundsatzfrage aussprechen können.

Luzern

Ihren Ausgang nahm die Diskussion um die Totalrevision der Luzerner Verfassung bei der Quotenfrage: Am 28. November 1993 wurde dem Volk die Frage vorgelegt, ob erstmals eine Legislative getrennt nach Geschlechtern gewählt und hälftig besetzt werden solle. Der Quotenentscheid fiel negativ aus; schon der Rat war den Anträgen der Regierung gefolgt, welche die vorgeschlagene Quotenregelung als einen Eingriff in die garantierte Wahlfreiheit bezeichnet hatte. Bereits im Januar 1992 war eine Vernehmlassung zum Entwurf für die Änderung der Kantonsverfassung über das Verfahren zur Totalrevision der Verfassung eingeleitet worden, die vom Volk 1994 angenommen und vom Bund garantiert wurde (BBl *1994* II 1379). Mit der Revision wurde die Einleitung der Totalrevision in die Befugnis des Grossen Rats gestellt; über seine Initiative soll das Volk innert sechs Monaten abstimmen können. Daraufhin soll die Totalrevision von einem Verfassungsrat beraten werden, der unmittelbar nach dem Beschluss über die Einleitung der Totalrevision zu wählen ist. Der Verfassungsrat tritt innert drei Monaten nach seiner Wahl erstmals zusammen; seine Sitzungen sind öffentlich. Die Änderung des Verfahrens zur Totalrevision erlaubt zudem Variantenabstimmungen und die separate Vorlage von Teilen der Verfassung (Art. 34ter). Am 19. Juni 1995 hat das Kantonsparlament den Regierungsrat beauftragt, ein Dekret und eine Botschaft zur Einleitung der Totalrevision vorzubereiten, die dieser am 5. Dezember 1995 überwies. Im Juli 1996 hat der Grosse Rat die Weiterverfolgung des Geschäfts unter Hinweis auf finanzielle Gründe ausgesetzt und auf das Frühjahr 1997 verschoben.

St. Gallen

1967 schon lud der Grosse Rat des Kantons St. Gallen den Regierungsrat mit einer Motion ein, ihm Bericht und Antrag zu unterbreiten über die Wünschbarkeit der Einsetzung einer vorberatenden Kommission, welche die Notwendigkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung von 1890 zu prüfen hätte. Darauf bestellte der Regierungsrat eine Studiengruppe; 1972 wurden ihm drei Gutachten erstattet. Am 30. August 1990 erschien der Schlussbericht der Kommission für die Vorbereitung eines Berichts über die Totalrevision der Kantonsverfassung und am 31. August 1993 der Bericht zur Revision der Kantonsverfassung. Geplant wurden zwei umfassende Partialrevisionen, über die 1999 abgestimmt werden soll; sie betreffen die regionale und organisatorische Gliederung des Kantons und die Gemeindestrukturen sowie Grundsätze über die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden einschliesslich der finanziellen Verflechtungen. Erst anschliessend ist ein Entscheid über das weitere Vorgehen geplant, insbesondere darüber, ob eine Totalrevision durchgeführt werden soll. In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 haben die Stimmberechtigten einem Grossratsbeschluss vom 1. Dezember 1994 zugestimmt, der beantragt, die Gesamtrevision der Kantonsverfassung einzuleiten sowie deren Vorbereitung und Durchführung dem Grossen Rat zu übertragen. Im Mai 1996 hat eine 29köpfige Verfassungskommission die Revisionsarbeit an der neuen St. Galler Verfassung aufgenommen (die Mitglieder machen knapp ein Sechstel des 180köpfigen Parlaments aus); diese soll bis April 2000 abgeschlossen sein, so dass sie im Jahr 2003 – 200 Jahre nach der Kantonsgründung – in Kraft treten könnte. In der Abstimmung vom 22. September 1996 hat das St. Galler Volk einer Änderung des Abstimmungsverfahrens zugestimmt, die nun ein paketweises Entscheiden über einzelne Teile der revidierten Kantonsverfassung erlaubt. Zur Zeit ist noch offen, ob der Entwurf einer neuen

Kantonsverfassung gesamthaft oder in Teilen der Volksabstimmung unterbreitet wird; die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen wurden jedoch geschaffen, damit für den Fall einer Aufteilung der Vorlage die erforderlichen Vorkehren bereits getroffen sind.

Freiburg

Obwohl bereits im April 1975 der Bericht einer Konsultativkommission vorlag, wurde ein Vernehmlassungsverfahren über die Totalrevision der Freiburger Verfassung erst 1988 eingeleitet. Die Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung, die die alte von 1857 ersetzen soll, fungiert als Ziel im Regierungsprogramm 1992–1996. Am 12. November 1992 beschloss der Grosse Rat die Totalrevision der Kantonsverfassung und überwies eine Motion, die verlangt, dass dem Grossen Rat ein Terminplan und eine Zusammenfassung der geplanten Revision der Kantonsverfassung vorzulegen sei. Die Vorarbeiten zu einer solchen Verfassungsrevision sind für die Legislatur 1997–2001 geplant.

Zürich

Am 30. September 1991 luden drei Grossräte den Regierungsrat in einer Motion ein, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit dem Zürchervolk auf die Jahrtausendwende eine totalrevidierte Kantonsverfassung zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Mit Blick auf die Totalrevision der Bundesverfassung hatte der Regierungsrat bereits 1980 eine entsprechende Initiative abgelehnt; der Aufbruch solle nicht erzwungen werden, eine Grundstimmung fehle sowohl in gesellschaftlicher wie in politischer Hinsicht. Die Überweisung der erwähnten Motion hat aber den Stein ins Rollen gebracht. 1994 – zum 125jährigen Bestehen der Zürcher Kantonsverfassung – wurden immer mehr Stimmen laut, die eine Totalrevision als willkommene Gelegenheit ansehen, um die Verfassung von 1869 den Erfordernissen der modernen Zeit anzupassen. Als Vorarbeiten bestehen ein Entwurf für eine neue Kantonsverfassung, der 1993 im Rahmen eines Seminars an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich erarbeitet wurde, sowie Entwürfe der Grünen Partei und der Evangelischen Volkspartei des Kantons Zürich. Am 22. August 1994 wurde im Kantonsrat eine Motion betreffend die Änderung der Kantonsverfassung eingereicht (Art. 66), die die Wahl eines Verfassungsrats für die Totalrevision verlangt; am 9. Januar 1995 forderte der Kantonsrat den Regierungsrat auf, Bericht zu erstatten über den Planungsstand der Verfassungsrevision. Inzwischen ist dieser Bericht und der Antrag des Regierungsrats vom 17. Mai 1995 von der Kommission unter Beizug eines Verfassungshistorikers vorberaten worden. Zur Zeit wird eine parlamentarische Initiative des Kantonsrats aus dem Jahr 1995 diskutiert. Sie betrifft Verfassungs- (Art. 65 Abs. 2 und 66 KV ZH) und Gesetzesänderungen (Gesetz über den Verfassungsrat) für die Einsetzung eines Verfassungsrats.

Neuenburg

Am 31. Januar 1990 forderte ein Grossrat mit einer parlamentarischen Initiative die Totalrevision der Kantonsverfassung von 1858. Die Begründung sowie die grossen Linien sollen von einer Kommission des Grossen Rats ausgearbeitet werden; dann soll das Volk über die Opportunität der Verfassungsrevision entscheiden sowie darüber, welches Organ den Verfassungsentwurf vorzubereiten hat. Am 17. März 1995 legte eine vorbe-

reitende Kommission einen Bericht vor, der vom Grossen Rat am 2. Oktober beraten wurde. Das Dekret, das eine Revision der Neuenburger Verfassung fordert, wurde dabei mit 89 gegen 2 Stimmen angenommen: Das Volk soll entscheiden, ob eine Revision überhaupt erfolgen und ob diese dem Grossen Rat oder einem Verfassungsrat übertragen werden soll. In der Volksabstimmung vom 10. März 1996 wurde die Grundsatzfrage mehrheitlich bejaht, die Schaffung eines Verfassungsrats aber verworfen; seither ist eine Kommission des Parlaments in regelmässigen Sitzungen mit der Ausarbeitung eines Entwurfs befasst.

Schaffhausen

Im Mai 1975 war eine Motion der CVP-Fraktion abgelehnt worden, eine Totalrevision der Kantonsverfassung in die Wege zu leiten. In Erwartung des 500-Jahr-Jubiläums des Beitritts von Schaffhausen zum Bund der Eidgenossen forderte eine Motion, die der Grossrat am 16. Januar 1995 überwies, der Grosse Rat solle unverzüglich das Verfahren der Totalrevision der Kantonsverfassung einleiten, so dass im Jahr 2001 eine neue Verfassung in Kraft gesetzt werden könne. In der Vorlage vom 27. Februar 1996 schlug der Regierungsrat vor, das Verfassungsgesetz über die Änderung der Kantonsverfassung dahingehend zu ändern, dass Varianten und Pakete zur Abstimmung gebracht werden können (Art. 108 Abs. 4 und 6). Auch beantragte er dem Grossen Rat einen Beschluss über die Einleitung des Verfahrens zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung von 1876. Die vorberatende Kommission hat diesen Anträgen am 30. Mai 1996 zugestimmt, und am 28. Oktober hat sie das Parlament in erster Lesung beraten, wobei die Vorlage grundsätzlich unbestritten blieb.

Waadt

Im Juni 1996 hat die Waadtländer Regierung die Totalrevision der Staatsverfassung von 1885 beschlossen und das Geschäft dem kantonalen Justiz- und Polizeidepartement übertragen. Die Grünen hatten eine Totalrevision gefordert, um dem Kanton neue Institutionen zu geben und so die Vertrauenskrise zwischen Bevölkerung und Behörden zu überwinden.

Basel- Stadt

Nach Vorarbeiten im Justizdepartement soll die Grundsatzfrage der Totalrevision der Kantonsverfasung von Basel-Stadt in nächster Zeit dem Parlament vorgelegt werden. Stimmt dieses zu, so muss obligatorisch eine Volksabstimmung stattfinden; gegebenenfalls wird darauf die Revision obligatorisch einem noch zu wählenden Verfassungsrat übertragen.

133.3 Schwerpunkte der kantonalen Verfassungsrevisionen

Die Kantone betonen durch ihre Verfassungen die eigenständige Staatlichkeit. Die neuen Kantonsverfassungen sind in der Regel nicht nur Organisationsstatute, sondern vollständige Verfassungen, welche die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie die Aufgaben und Ziele des Staates aufführen. Die Strukturen der Verfassungen weichen bezüglich des Aufbaus nicht grundlegend voneinander ab. Auch inhaltlich ist zu beobachten, dass die Kantone sich an den Verfassungen der andern Kantone orientieren. Die Anlehnung beschränkt sich aber jeweils nur auf Abschnitte oder einzelne Bestimmungen. Jede kantonale Verfassung ist daher ein eigenständiges Werk.

Bei allen Totalrevisionen war neben materiellen Änderungen das Anliegen nach formaler Erneuerung bedeutsam. Den alten Verfassungen fehlten eine stringente Systematik und ein klarer Aufbau. Die Aufzählung der Aufgaben des Staates und der Kompetenzen der verschiedenen Organe waren oft bruchstückhaft und von den Realitäten überholt. Durch die Totalrevision sollten diese Mängel behoben werden und die Verfassung wieder Abbild der tatsächlichen Verhältnisse im Kanton werden. Die Kantone messen der Orientierungs- und Informationsfunktion der Verfassungen offensichtlich eine grosse Bedeutung zu.

Alle neueren Kantonsverfassungen haben einen umfassenden Grundrechtskatalog, sei es als stichwortartige Aufzählung (beispielsweise in den Kantonen Uri und Thurgau) oder als ausführliche Umschreibung. Dieser Grundrechtskatalog führt vorab die vom Bundesrecht garantierten Grundrechte auf und erfasst insbesondere auch die Garantien bei Freiheitsentzug sowie die Justizgarantien, die massgeblich von der Rechtsprechung zur EMRK beeinflusst wurden. Die neuen Kantonsverfassungen enthalten folglich eine eigentliche Kodifikation der geltenden Grundrechte. Nur in einzelnen punktuellen Bereichen gehen die Kantone bei den Grundrechtsgarantien über das Bundesrecht hinaus (so etwa die Art. 13 Abs. 2, 17 Abs. 3, 19 und 20 Abs. 3 der KV BE). Die Grundrechtskataloge haben daher grösstenteils nur Informationscharakter und entfalten nur bei den punktuellen Erweiterungen eigenständige aktuelle Rechtswirkungen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass in weiten Bereichen der Bund bislang die Grundrechte ungeschrieben, d.h. allein durch die Praxis des Bundesgerichts garantiert, während die kantonalen Kodifikationen den Vorteil der erhöhten Rechtssicherheit geschriebenen Rechts bringen. Die Grundrechtskataloge betonen zudem die eigenständige Staatlichkeit der Kantone.

Verschiedene Kantone verankern auch Sozialrechte und/oder Sozialziele im Grundrechtskatalog selber oder daran anschliessend (vgl. etwa die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Bern und Appenzell A.Rh.). Die Kantone Bern und Appenzell A.Rh. unterscheiden dabei ausdrücklich zwischen justiziablen Sozialrechten und nicht justiziablen Sozialzielen.

Alle Kantonsverfassungen enthalten einen Aufgabenkatalog, obwohl nach Artikel 3 der Bundesverfassung alles in die Zuständigkeit der Kantone fällt, was nicht dem Bunde zugewiesen ist. Es wäre daher von Bundesrechts wegen nicht notwendig, die Aufgaben des Kantons in der Verfassung zu nennen. Die Kantone Aargau, Thurgau und Basel-Landschaft haben jedoch einen Verfassungsvorbehalt verankert, wonach für die Erfüllung von Aufgaben, die dem Kanton nicht vom Bund zugewiesen werden, eine Grundlage in der Verfassung erforderlich ist. Dies zwingt diese Kantone, die kantonalen Aufgaben

abschliessend in der Verfassung aufzuführen. Aber auch die andern Kantone führen alle wesentlichen staatlichen Aufgaben in der Verfassung auf. Dabei nennen sie häufig auch Aufgaben, die sich mit Zuständigkeiten des Bundes überschneiden. Es sind dies Bereiche, in denen den Kantonen Restkompetenzen verbleiben oder bedeutende Vollzugsaufgaben obliegen.

Eine neuere Tendenz im kantonalen Verfassungsrecht ist es, die Materien zu umschreiben, die in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden müssen. Einige Kantone legen fest, dass alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen oder Beschlüsse in der Form eines Gesetzes erlassen werden müssen. Interessant ist dabei, dass in verschiedenen Kantonen das Gesetz nicht auf generell-abstrakte Regelungen beschränkt ist, sondern auch wichtige und grundlegende Entscheidungen zum Gegenstand haben kann. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Kantone Aargau (§ 78), Basel-Landschaft (§ 63), Solothurn (Art. 71 Abs. 1) und Uri (Art. 90 Abs. 1).

Die Verfassungen der Kantone Bern und Appenzell A.Rh. zählen einige Materien auf, die im Gesetz geregelt werden müssen und legen Grundsätze für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen fest. Es handelt sich dabei weitgehend um eine Kodifikation der vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze zum Legalitätsprinzip.

Bei den politischen Institutionen ist in den Kantonen mit neuen Verfassungen eine grosse Vielfalt zu beobachten. In diesem Bereich finden sich zahlreiche eigenständige Innovationen.

Alle Kantone kennen weitergehende politische Beteiligungsrechte, als sie auf Bundesebene bestehen; zum Beispiel kennen alle Kantone die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum. Die Kantone Glarus und Appenzell A.Rh. haben bei der Totalrevision ihrer Verfassung die Institution der Landsgemeinde beibehalten. Neben diesen beiden Landsgemeindekantonen kennen auch die Kantone Aargau, Solothurn, Basel-Landschaft, Glarus und Uri das obligatorische Gesetzesreferendum. Als Besonderheiten sind im Bereich der politischen Institutionen insbesondere zu nennen: der Memorialsantrag im Kanton Glarus, die Volksmotion im Kanton Solothurn, der Volksvorschlag im Kanton Bern, die Einheitsinitiative und die Volksdiskussion im Kanton Appenzell A.Rh. Ausserdem ist zu vermerken, dass das Vernehmlassungsverfahren häufig eine Verankerung in den Kantonsverfassungen erfahren hat.

Alle Verfassungen enthalten Grundzüge über die Organisation und Aufgaben der Gemeinden. Die Autonomie der Gemeinden wird in der Regel ausdrücklich verankert. Tendenziell geht mit der Verfassungsrevision eine Stärkung der Gemeindeautonomie einher. So soll nach Artikel 109 Absatz 2 KV BE, § 45 Absatz 2 KV BL und nach § 106 Absatz 2 KV AG das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren. Verschiedentlich wird den Gemeinden die Besorgung der lokalen Angelegenheiten auch ausdrücklich vorbehalten (so etwa § 44 Abs. 2 KV BL; Art. 100 Abs. 3 KV AR)

Die neueren Verfassungen äussern sich häufig auch zur Frage der Informationspflichten der Behörden. Im Kanton Bern ist der Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip gemacht worden, etwas zurückhaltender ist die Regelung im Kanton Appenzell A.Rh. Erste Schritte in Richtung Öffentlichkeit der Verwaltung wurden früher bereits in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau gemacht.

Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat ist wohl nicht mehr von gleicher Brisanz wie vor hundert Jahren; alle Kantone mit neueren Verfassungen haben diesem Thema jedoch ein eigenes Kapitel gewidmet. Soweit ersichtlich, wurde dieser Bereich im Rahmen der Totalrevisionen in keinem Kanton grundlegend verändert.

134 Totalrevisionen der Verfassungen ausländischer Staaten

Die Darstellung gibt zunächst einen kurzen Überblick über die Verfassungsrevisionen in drei Bundesstaaten Europas: in Deutschland, in Österreich und in Belgien. Die Darstellung schliesst dabei an jene des Berichts über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985 an (BBl *1985* III 35ff.). Von den drei untersuchten Ländern hat Belgien mit zwei weiteren Staatsreformetappen den Schritt zum wirklichen Bundesstaat vollzogen, während Deutschland sich auf wenige punktuelle Reformen seiner Verfassung beschränkt hat und Österreich weiterhin mit den Reformarbeiten befasst ist. In Belgien bestand bedingt durch föderalistische Probleme ein grosser innenpolitischer Druck, die Verfassungsrevision an die Hand zu nehmen. Die Verfassungsreform in Deutschland ist auf die Wiedervereinigung zurückzuführen, die Reformbestrebungen in Österreich wurden mit dem Beitritt zur EU neu belebt. Die Voraussetzungen für eine Verfassungsreform in der Schweiz sind somit mit denjenigen in Belgien, Deutschland und Österrreich nicht zu vergleichen.

Hinzuweisen ist ferner auf die Entwicklung des Verfassungsrechts in den mittel- und osteuropäischen Staaten (Ziff. 134.2) sowie auf generelle Tendenzen der europäischen Verfassungsentwicklung (Ziff. 134.3).

134.1 Bundesstaaten der EG

Deutschland

Am 3. Oktober 1990 ist die Deutsche Demokratische Republik (DDR) der Bundesrepublik Deutschland (BRD) beigetreten und als eigener Staat aufgelöst worden.

Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands setzte die Wiederherstellung der staatsrechtlichen Einheit voraus, d.h. die Geltung einer gemeinsamen Verfassung. Zwei Wege zur deutschen Einheit standen offen: die Wiedervereinigung durch Anschluss der DDR und ihr Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 (Art. 23 GG a.F.) und die Wiedervereinigung durch Neukonstituierung des geeinten Deutschlands und Beschluss einer neuen Verfassung (Art. 146 GG a.F.). Die "grosse" Lösung der Wiedervereinigung über eine neue gesamtdeutsche Verfassung erschien jedoch als mit zu vielen Ungewissheiten und Risiken beladen. Zudem zeigte sich bei der ersten freien Volkskammerwahl im März 1990, dass die Mehrheit der DDR-Bürgerinnen und -Bürger den schnellen Weg des Beitritts vorzogen. So wurde das Grundgesetz der BRD mit dem Beitritt der DDR zur Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands.

Nach dem Verzicht auf die Schaffung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung für das geeinte Deutschland ist die Diskussion um eine Reform des Grundgesetzes aufgebrochen.

Die Wiedervereinigung erforderte einige wenige Änderungen des Grundgesetzes. Sie sind im Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 (Einheitsvertrag) enthalten. Neben diesen beitrittsbedingten Änderungen empfiehlt der Einheitsvertrag, dass der Gesetzgeber "sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes" befasst, insbesondere in bezug auf die Aufnahme von Staatszielbestimmungen und das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. So wurde eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingerichtet, die die Notwendigkeit künftiger Verfassungsänderungen prüfen und untersuchen sollte, wie weit das Grundgesetz den Erfordernissen des vereinigten Deutschlands entspricht.

Die Verfassungskommission nahm ihre Arbeiten im Januar 1992 auf. Die Verhandlungen gestalteten sich schwierig: Während die grossen Bundestagsparteien an den Grundzügen des Grundgesetzes festhalten wollten, strebten die Oppositionsparteien eine vertiefte Überarbeitung der Verfassung an. Eineinhalb Jahre später legte die Kommission ihren Schlussbericht vor. Die darin enthaltenen Vorschläge für eine Teilrevision des Grundgesetzes sind als Minimalkonsens zu werten und führten zu keiner grundlegenden Verfassungsreform. Reformvorschläge wie die Ergänzung des repräsentativen Systems durch plebiszitäre Elemente fanden keine Aufnahme.

Bundestag und Bundesrat verabschiedeten die Grundgesetzänderungen im Herbst 1994 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit. Drei neue Staatsziele haben in das Grundgesetz Eingang gefunden: die Förderung der Gleichberechtigung von Frau und Mann, das Verbot der Diskriminierung Behinderter und der Umweltschutz. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wurde eine gewisse Erweiterung der Länderbefugnisse vorgenommen.

Österreich

Mit der neuen Verfassung vom 1. Oktober 1920, die die sogenannte Dezemberverfassung von 1867 der Habsburgermonarchie ablöste, wurde Österreich zur bundesstaatlichen Republik. Die Bundesverfassung von 1920 hat dabei wesentliche Verfassungselemente der monarchischen Verfassung übernommen.

Ein Hauptmangel des österreichischen Verfassungsrechts ist seine formale Zersplitterung. Verfassungsändernde und verfassungsergänzende Bestimmungen müssen nicht zwingend in das Bundesverfassungsgesetz eingebaut werden, sondern können als besondere Verfassungsgesetze und selbst als verfassungsrechtliche Bestandteile einfacher Bundesgesetze und von Staatsverträgen erlassen werden. Es gibt daher eine Vielzahl von Verfassungsvorschriften ausserhalb des Bundesverfassungsgesetzes; der Bestand an Verfassungsbestimmungen ist heute nahezu unüberschaubar geworden. Insbesondere gilt dies für die Grundrechtsordnung.

Die Bemühungen um eine Totalrevision reichen zurück bis in die sechziger Jahre. Im Bereich der Grund- und Freiheitsrechte, deren Reform in Teilschritten angegangen wurde, waren die Arbeiten erfolgreich: so wurde als erster Grundrechtskomplex die persönliche Freiheit 1988 durch ein Verfassungsgesetz neu gestaltet. Die weiteren Arbeiten an der Totalrevision der Bundesverfassung, zu deren Zweck 1975 eine aus Mitgliedern der politischen Parteien, der Länder und der Gemeinden zusammengesetzte Kommission eingesetzt wurde, kamen indessen nicht recht vom Fleck.

Mit dem Beitrittsgesuch Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft (der späteren EU) im Sommer 1989 wurde die Debatte um die österreichische Verfassungsreform neu belebt. Kernpunkt der Diskussion bildete die Ausgestaltung des im Bundesstaat Österreich nur wenig ausgeprägten Föderalismus. Die Länder sind mit vergleichsweise geringen Kompetenzen ausgestattet und haben nur beschränkte Möglichkeit, an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Mit der Diskussion um einen EU-Beitritt und der damit verbundenen weiteren Schwächung der Länderkompetenzen stellte sich die Frage der Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Im Herbst 1992 einigten sich die Länder und die Bundesregierung darauf, eine "grosse Bundesstaatsreform" in die Wege zu leiten. Die Bundesregierung sagte den Ländern zu, dass diese für Kompetenzen, die beim EU-Beitritt abzutreten sind, durch eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entschädigt würden. In der Folge wurden eine Regierungsvorlage und entsprechende Änderungen des Finanz-Verfassungsgesetzes ausgearbeitet.

Österreich hat am 12. Juni 1994 in einer Volksabstimmung dem Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt zur Europäischen Union zugestimmt.

Ursprünglich war die Bundesstaatsreform mit dem EU-Begleitgesetz verknüpft worden. Da sie jedoch im Zuge der parlamentarischen Beratungen mit Bestimmungen versehen worden war, die die Länder als föderalismusfeindlich empfanden, wurde über die Bundesstaatsreform – die vor der Volksabstimmung als pièce de résistance der mit dem Beitritt verbundenen Verfassungsreform bezeichnet worden war – keine Einigung erzielt.

Anfang 1996 ist ein neuer Anlauf zur Bundesstaatsreform unternommen worden. Am 8. Februar 1996 hat die Regierung eine neue Vorlage für ein Bundesverfassungsgesetz im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates an das Parlament überwiesen. Diese Vorlage zielt im wesentlichen darauf ab, die Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden transparenter zu gestalten.

Belgien

Die belgische Verfassung stammt aus dem Jahr 1831. Der knappe und offene Verfassungstext erwies sich als dauerhaft und anpassungsfähig. Bis 1970 hat er im wesentlichen nur zwei Änderungen erfahren, nämlich in den Jahren 1893 und 1921: Durch diese Revisionen wurde in zwei Etappen das allgemeine Wahlrecht eingeführt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg genügte die Verfassung von 1831 den neuen sozialen und politischen Gegebenheiten immer weniger. Neue Probleme traten in den Vordergrund, im Innern insbesondere der Sprachenstreit zwischen den Flamen und den Wallonen. Die

einheitsstaatliche belgische Verfassung konnte dem wachsenden Bedürfnis nach Autonomie dieser beiden grossen Volksgruppen nicht genügend Rechnung tragen.

Nach mehreren gescheiterten Reformbestrebungen gelang 1970 eine Verfassungsrevision, mit der erstmals bundesstaatliche Strukturen in der Verfassung verankert wurden. Diese 1970 eingeleitete Staatsreform war der erste Schritt auf dem Weg vom Einheits- zum Bundesstaat Belgien. Belgien wurde aufgeteilt in drei Regionen (Wallonien, Flandern und Brüssel) und drei Gemeinschaften (die französische, die flämische und die deutsche).

Ausgestaltet wurde die Regionalisierung erst durch die zweite Etappe der Staatsreform 1980. Sowohl die Regionen wie die Gemeinschaften erhielten parlamentarische Räte und Exekutiven und gewannen zahlreiche neue Kompetenzen hinzu. Die Gemeinschaften hatten fortan ausser über Kunst, Tourismus und Sport auch über "personenbezogene Angelegenheiten" zu bestimmen, worunter vor allem das Wohlfahrts- und Gesundheitswesen verstanden wird. Den Regionen fiel die Kompetenz für die regionale Wirtschaft, den Umweltschutz, die Raumplanung und Energieversorgung zu.

Mit der dritten Reformetappe 1988 rückte der Bundesstaat nochmals ein grosses Stück näher. Die – vorläufig – letzte Etappe der Staatsreform 1993 machte Belgien zum wirklichen Bundesstaat, der seinen Teilstaaten ein hohes Mass an Eigenständigkeit gewährt. Die Regionen und Gemeinschaften erhielten grössere finanzielle und politische Autonomie. Sie wurden zuständig für Teile der Agrarpolitik und des Aussenhandels. Zudem erhielten sie auch erweiterte aussenpolitische Kompetenzen, die den Abschluss von Staatsverträgen einschliessen. Beim Zentralstaat verbleiben die Aussen-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, die Justiz und die öffentliche Sicherheit sowie die Sozialpolitik. Die Finanzierung der Teilstaaten hängt jedoch fast ausschliesslich von den Zuweisungen des Zentralstaates ab, dessen Kompetenzen in diesem Bereich aussergewöhnlich gross sind.

Im Anschluss an die zahlreichen für die Staatsreform notwendigen Verfassungsänderungen zeigte sich das Bedürfnis, die Verfassung formell zu überarbeiten und sie wieder verständlich und lesbar zu gestalten. So wurde ein vereinfachter Verfassungstext mit einer neuen Struktur erarbeitet, der 1994 in Kraft getreten ist.

134.2 Mittel- und osteuropäische Staaten

Unter dem Eindruck der Auflösung der Sowjetunion und des damit verbundenen Wandels in den mittel- und osteuropäischen Staaten haben sich viele Staaten eine neue Verfassung gegeben.

Die Verfassungserneuerung in Mittel- und Osteuropa ist überwiegend friedlich verlaufen; Rumänien bildet mit dem gewaltsamen Sturz des Ceausescu-Regimes eine Ausnahme. Die Verfassungsreformen in den ost- und mitteleuropäischen Ländern verfolgten das Ziel, sich vom alten System zu lösen und sich den westeuropäischen Verfassungsordnungen anzunähern. Das kommunistische System wurde nicht nur von den betroffenen Staaten als Hindernis für die Annäherung an Europa (Europarat, KSZE, EU) angesehen, die Abkehr von den kommunistischen Strukturen wurde auch von den europäischen Institutionen als Voraussetzung für die Annäherung verlangt.

Auch wenn sich der Prozess der Verfassungserneuerung von Land zu Land unterscheidet, finden sich doch viele Gemeinsamkeiten: die Besinnung auf die demokratische Rechtsstaatlichkeit, die Einführung eines pluralistischen, repräsentativen politischen Systems, die Verankerung der Menschenrechte, einschliesslich der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie, sowie die Einführung oder Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Einführung eines Verfassungsgerichts spielt in den mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen der Verfassungserneuerung eine grosse Rolle: als Garant der Verfassung gegenüber den Rechtsunterworfenen, als Sicherung einer verfassungsmässigen Ordnung und zur Verwirklichung der Menschenrechte.

Die Verfassungsreformen wurden demokratisch oder parlamentarisch legitimiert. In sechs Staaten nahm das Volk die neue Verfassung in einem Referendum an: Rumänien (Dez. 1991), Estland (Juni 1992), Litauen (Aug. 1992), Russland (Dez. 1993), Tadschikistan (Nov. 1994), Armenien (Juli 1995). Während in Russland und Albanien der Verfassungskonsens nicht im parlamentarischen Rahmen erreicht werden konnte und eine Volksabstimmung unabdingbar wurde, waren die Verfassungsentwürfe in fünf Staaten bereits im Parlament jeweils mit qualifiziertem Mehr gutgeheissen worden. Die übrigen Staaten suchten den Weg der rein parlamentarischen Verfassungsgebung.

Noch sind die Reformbestrebungen in Mittel- und Osteuropa nicht abgeschlossen. Im Juli dieses Jahres trat die ukrainische Verfassung in Kraft. Von den 28 Staaten mit ehemals kommunistischem System verfügen heute deren 24 über eine endgültige Vollverfassung. In einem verfassungsrechtlichen Übergangsstadium befinden sich neben Polen und Albanien noch Georgien und Aserbaidschan.

134.3 Tendenzen der europäischen Verfassungsentwicklung

Das Bewusstsein um eine gemeinsame Kultur hat von alters her in Europa auch zu einem gemeinsamen Rechtsbewusstsein geführt, das in der Entwicklung und Fortschreibung des gemeineuropäischen Rechts und des nationalstaatlichen Verfassungsrechts mit ihren gemeinsamen Wechselwirkungen seinen Niederschlag findet.

Neben dem staatlichen Verfassungsrecht hat sich auch ein allen Ländern Europas gemeinsames, gewissermassen "gemeineuropäisches Verfassungsrecht" entwickelt und gefestigt. Die Entwicklung dieses Verfassungsrechts ist durch das Bewusstsein der zunehmenden Interdependenz der Staaten Europas und durch den namentlich von der Europäischen Union getragenen Integrationsprozess wesentlich beeinflusst und verstärkt worden.

Grundlagen dieses gemeineuropäischen Verfassungsrechts bilden neben den nationalen Verfassungen namentlich die Konventionen des Europarates und die Dokumente der OSZE/KSZE sowie deren Umsetzung in der Praxis. Die gemeineuropäische und die nationale Verfassungsentwicklung in den europäischen Staaten stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Als gemeineuropäisches Verfassungsrecht gelten namentlich: die Garantie der Menschenrechte, der Schutz der Minderheiten, die Gewaltenteilung, die Rechtsstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit und die Wirtschaftsfreiheit. Mit zum europäischen Verfassungsrecht gehört mittlerweile auch das Institut der Verfassungsgerichtsbarkeit, das auf europäischer Ebene seinen Ausdruck vor allem im Europäischen

Gerichtshof für Menschenrechte findet, auf nationaler Stufe in den Verfassungsgerichtsbarkeiten der jeweiligen Staaten. Gerade die Übernahme der Verfassungsgerichtsbarkeit in den mittel- und osteuropäischen Staaten zeigt, welche zentrale Rolle auf europäischer Ebene dem gerichtlichen Schutz der verfassungsmässigen Rechte zugestanden wird.

14 Die Vernehmlassungsvorlage vom 26. Juni 1995

141 Bundesrätliche Vorentscheide

Die Arbeiten an der Verfassungsreform sind wegen der Vorbereitung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum und der Ausarbeitung eines Folgeprogramms nach der Ablehnung etwas zurückgestellt worden. Mit der Aufnahme der Verfassungsreform in das Legislaturprogramm 1991–95 und mit der Verabschiedung der Botschaft über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, in der die Elemente einer umfassenden Staatsleitungsreform (einschliesslich der Verfassungsreform) skizziert werden, bestätigte der Bundesrat jedoch seine Absicht zur Verfassungsreform. Die parlamentarischen Vorstösse zur Totalrevision der Bundesverfassung (vgl. vorne) gaben dem Bundesrat zudem auch nach der Erteilung des Nachführungsauftrages vom 3. Juni 1987 durch die Bundesversammlung Impulse für die Arbeiten an der Verfassungsreform. Mit der Antwort auf die Motion Josi Meier schliesslich machte sich der Bundesrat am 29. November 1993 den straffen Fahrplan dieses Vorstosses zu eigen. Die Arbeiten wurden intensiviert und die Öffentlichkeit am 27. Juni 1994 über die einschlägigen Beschlüsse des Bundesrates informiert. Das erklärte Ziel des Bundesrates, innert Jahresfrist einen Vorentwurf vorzulegen und in die Vernehmlassung zu geben, um in Erfüllung der Motion Josi Meier spätestens Ende 1996 zuhanden der Bundesversammlung eine Botschaft zur Verfassungsreform verabschieden zu können, konnte mit der Veröffentlichung der Vernehmlassungsvorlage am 26. Juni 1995 erreicht werden.

Von besonderer Wichtigkeit für das Gelingen erschien dem Bundesrat von allem Anfang an das *Vorgehen bei der Verfassungsreform*. Er beschäftigte sich deshalb auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements mehrfach mit dem Konzept, dem Zeitplan und den konkreten Inhalten der Verfassungsreform; er bejahte auch die besondere Form der Vernehmlassung als sogenannte "Volksdiskussion". Wir haben Sie vorne ausführlich über das gewählte *Konzept* orientiert. Es zeichnet sich aus durch die Verknüpfung des Entwurfs einer nachgeführten Bundesverfassung mit Bereichsreformen, d.h. mit innovativen Reformvorschlägen zu ausgewählten, begrenzten Problemkreisen. Einen besonders dringenden Reformbedarf lokalisierte der Bundesrat wie erwähnt bei den Volksrechten und bei der Justiz. Dies hat ihn denn auch bewogen, die entsprechenden Reformarbeiten so voranzutreiben, dass sie gleichzeitig mit der Nachführung in die Volksdiskussion gegeben werden konnten. Weitere hängige staatspolitische Reformvorschläge (Parlament, Regierung, Finanzausgleich und Föderalismus) wurden dagegen nicht in die Vernehmlassungsvorlage integriert. Sie waren noch nicht entscheidungsreif. Hingegen reicherte der Bundesrat den Vernehmlassungstext mit einigen punktuellen Neuerungen (Varianten) an, um im Sinne der parlamentarischen Diskussionen auch diese Möglichkeiten aufzuzeigen.

Die Vernehmlassungsvorlage gliederte sich demnach in die folgenden Teile: den Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung mit vier punktuellen Neuerungen in der Form von Varianten sowie zwei umfassende Reformpakete für die Justiz und die Volksrechte. Der Bundesrat folgte damit dem Auftrag der Bundesversammlung von 1987, entwickelte diesen jedoch gleichzeitig weiter, indem neben der Nachführung nicht nur punktuelle Neuerungen vorgeschlagen, sondern auch umfassende Reformvorschläge zu den Volksrechten und der Justiz unterbreitet wurden.

Der Bundesrat hat der Öffentlichkeit seine Vorschläge für die Verfassungsreform am 26. Juni 1995 vorgestellt und darüber eine Volksdiskussion eröffnet. Er hat sich damit nicht nur an die üblichen Vernehmlassungsadressaten gewandt, vielmehr lag ihm daran, dass der Verfassungsentwurf auch in einer möglichst breiten Öffentlichkeit diskutiert werde. Dies in der Überzeugung, dass das grosse Unterfangen der Verfassungsreform nur gelingen kann, wenn das Volk durch eine breite Diskussion in den Prozess der Erneuerung einbezogen wird.

142 Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage

Die Aufgabe der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts und die Erstellung erster Entwürfe zu einer neuen Verfassung wurde dem Bundesamt für Justiz überantwortet. Für die beiden Reformbereiche setzte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) mit Schreiben vom 6. Juli 1994 spezielle Expertenkommissionen ein. Die *Expertenkommission* für die Reform der Volksrechte stand unter dem Vorsitz von alt Ständerat Professor Jean-François Aubert (Neuenburg), diejenige für die Reform der Justiz wurde von Professor Walter Kälin (Bern) präsidiert. Beiden Expertenkommissionen gehörten namhafte Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Bundesverwaltung an (vgl. Ziff. 221.1 und 231.11). Die Koordination mit den Arbeiten für die nachgeführte Bundesverfassung wurde durch den Einsitz von Vertretern des Bundesamtes für Justiz in den Expertenkommissionen sichergestellt. Dadurch liessen sich auch Divergenzen mit der laufenden Gesamtreform der Organisation der Bundesrechtspflege (Totalrevision OG) vermeiden.

Das gesamte Projekt Verfassungsreform stand unter der Leitung des Vorstehers des EJPD. Ihm direkt zugeordnet war ein *wissenschaftlicher Beirat* unter dem Vorsitz von Professor Yvo Hangartner (St. Gallen). Im weiteren gehörten diesem die Professoren Nicolas Michel (Freiburg), Georg Müller (Zürich), Béatrice Weber-Dürler (Zürich) und Luzius Wildhaber (Basel) an. Dem Beirat kam die Aufgabe zu, die ihm unterbreiteten Verfassungstexte aus verfassungsrechtlicher Sicht auf ihre Relevanz, Adäquatheit und Kohärenz zu begutachten und allenfalls neue Vorschläge zu unterbreiten. Die eigentliche Koordinationsarbeit lag beim *Leitungsausschuss des Projektes Verfassungsreform*. Dieser hatte den inhaltlichen Zusammenhang und die Steuerung des Gesamtprojekts zu gewährleisten. Er setzte sich aus den Verantwortlichen der Teilprojekte sowie aus Vertretern der Kantone und des EJPD zusammen: Bundesrat Arnold Koller (Vorsitz), Prof. Jean-François Aubert (Volksrechte), Prof. Yvo Hangartner (wissenschaftlicher Beirat), Prof. Walter Kälin (Justiz), Dir. Prof. Heinrich Koller (Nachführung), den Regierungsräten François Lachat (JU) und PD Dr. Thomas Pfisterer (AG) als Vertreter der

Kantone sowie PD Dr. Bernhard Ehrenzeller, Prof. Luzius Mader und Dr. Aldo Lombardi als Vertreter des EJPD.

Die Koordination mit den beiden parallelen Reformprojekten "Regierungsreform" und "Parlamentsreform" erfolgte durch eine *Koordinationskonferenz;* ihr gehörten die Leiter der drei Reformvorhaben "Verfassungsreform", "Regierungsreform" und "Parlamentsreform" an. Mit einem regen gegenseitigen Informationsaustausch konnten Schnittstellen identifiziert und allfälliger Koordinationsbedarf geklärt werden. Ferner war dadurch die zeitliche und inhaltliche Abstimmung der drei Reformvorhaben gewährleistet. Zudem war die von den Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte im Juni 1994 eingesetzte Expertenkommission "Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat" durch ihren Präsidenten Professor Georg Müller (Zürich) im wissenschaftlichen Beirat vertreten.

Die Absprache mit den Kantonen und die Koordination mit den Arbeiten der Kantone im Hinblick auf die Vorbereitung einer Föderalismusreform erfolgten in einer paritätischen *Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen* unter dem Vorsitz von Regierungsrat Thomas Pfisterer (AG) und des Direktors des Bundesamtes für Justiz, Prof. Heinrich Koller.

143 Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung

Dem Beschluss der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 entsprechend galt es, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in seiner Gesamtheit klar und verständlich, systematisch geordnet sowie in einheitlicher Dichte und Sprache wiederzugeben (vgl. vorn). In einem kurzen Überblick wird nachfolgend auf Systematik und Inhalt sowie auf einige Schwierigkeiten hingewiesen, die man bei der Erarbeitung des Vorentwurfs zu bewältigen waren.

143.1 Inhalt und Gliederung

Die Vernehmlassungsvorlage unterscheidet sich in dieser Hinsicht nicht oder nur in unwesentlicher Form vom Verfassungsentwurf, den wir Ihnen mit dieser Botschaft unterbreiten. Der Verfassungsentwurf ist in sechs Titel gegliedert:

Die Bestimmungen des 1. Titels bringen die Wesensmerkmale der Eidgenossenschaft zum Ausdruck. Dazu zählen insbesondere der föderalistische Staatsaufbau und die Rechtsstaatlichkeit, aber auch die Mehrsprachigkeit.

Der 2. Titel ist den Grundrechten und den Sozialzielen gewidmet. Neben einer umfassenden Kodifikation der Grundrechte enthält er im 1. Kapitel auch Regelungen über ihre Wirkungen und Schranken. Im 2. Kapitel sind die Sozialziele geregelt. Es handelt sich dabei um einen Zusammenzug von Normgehalten, die in der heutigen Bundesverfassung ausdrücklich oder stillschweigend enthalten sind und meistens in Kompetenznormen und Gesetzesnormen angelegt sind.

Der 3. Titel "Bund und Kantone" befasst sich im 1. Kapitel mit dem gegenseitigen Verhältnis von Bund und Kantonen. Das 2. Kapitel betrifft die Zuständigkeiten des Bundes, enthält mithin die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung. Infolge der allgemeinen Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone sind hier in erster Linie die Zuständigkeiten des Bundes sowie ihre Grenzen normiert. Gegenstand des 3. Kapitels bildet die Finanzordnung. Neben den Grundsätzen der Haushaltführung sind an dieser Stelle die Kompetenzen des Bundes im Fiskalbereich sowie der bundesstaatliche Finanzausgleich umschrieben.

Der 4. Titel befasst sich mit der Rechtsstellung der Aktivbürgerin und des Aktivbürgers. Neben dem Stimm- und Wahlrecht werden hier konkret die direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte, Initiative und Referendum, geregelt.

Der 5. Titel "Bundesbehörden" gliedert sich in vier Kapitel. Den spezifischen Bestimmungen für die einzelnen Bundesbehörden werden im 1. Kapitel "Allgemeine Bestimmungen" vorangestellt. Sie enthalten die für sämtliche Bundesbehörden geltenden Normen. Das 2. Kapitel regelt Stellung, Organisation und Kompetenzen der Bundesversammlung als oberster Behörde des Bundes. Daran schliesst sich im 3. Kapitel die Umschreibung von Organisation und Zuständigkeiten des Bundesrates als Regierung der Schweiz an. Das 4. Kapitel schliesslich befasst sich mit dem Bundesgericht als oberstem Gericht des Bundes.

Den Abschluss des Entwurfs zu einer nachgeführten Bundesverfassung bildet der 6. Titel. Er regelt zum einen die Revision der Bundesverfassung, zum anderen enthält er die Schluss- und Übergangsbestimmungen angesiedelt.

143.2 Probleme formeller Natur

Im Vorfeld der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs waren vor allem Fragen grundsätzlicher Natur zu klären, so etwa zu Funktion, Stuktur, Dichte und Sprache der künftigen Verfassung. Die bisherigen Revisionsbemühungen auf Bundesebene und die abgeschlossenen und laufenden Revisionen auf kantonaler Ebene lieferten reiches Anschauungsmaterial. Übersichtliche Zusammenstellungen und rechtsvergleichende Arbeiten, angereichert mit einer Menge von Beispielen, erleichterten den Leitungsorganen die Entscheide. Die Vorarbeiten und Texte zu den neueren Kantonsverfassungen, JU, AG, BL, SO, BE (um nur einige zu nennen), erwiesen sich in dieser Hinsicht als Fundgrube.

Aus der Fülle von Fragen, die es zu beantworten galt, hier eine kleine Auswahl: Soll die Verfassung eher Organisationsstatut, inhaltliche Grundlage der Politik oder Aktionsprogramm sein? Wieviele Gliederungsebenen soll die Verfassung aufweisen? Nach welchen Kriterien soll gruppiert werden? Wie und wo soll der Bereich Sozialordnung behandelt werden (im Aufgabenteil, als Sozialziele)? Soll die Verfassung als Korrelat zu den Grundrechten auch einen Katalog von Bürgerpflichten (Militär-, Steuer-, Schulpflicht) verankern? Sollen dem Hauptteil staatsleitende Grundsätze und Organisationsprizipien vorangestellt werden und welche (vgl. im folgenden)? Sollen die Arten von Zuständigkeiten definiert werden? Welche Zielbestimmungen sollen wo und in welcher

Form normiert werden? Sollen die Vollzugskompetenzen der Kantone generell oder punktuell geregelt werden? Soll der Abstraktionsgrad der Verfassung (die Normierungsdichte) in allen Teilen einheitlich sein? Wie weit darf sich die Sprache vom bestehenden Wortlaut entfernen? Gibt es Kriterien (Entstehungszeit, Symbolgehalt, Strittigkeit und Aktualität der entsprechenden Norm), die eine stärkere Anlehnung an den bisherigen Text rechtfertigen?

143.3 Probleme inhaltlicher Natur

Von grundlegender Bedeutung waren bis zuletzt die Diskussionen zum 1. Titel "*Allgemeine Bestimmungen*". Sie können in Frageform und ohne Anspruch auf Vollständigkeit wie folgt zusammengefasst werden: Was soll mit der Präambel geschehen, soll sie fallengelassen, modernisiert, auf die Anrufung Gottes beschränkt bleiben? Soll nicht nur der Bestand der Eidgenossenschaft, sondern auch das Wesen (freiheitlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat) umschrieben werden? Soll der Staatszweck aktualisiert werden und wie? Welches Bild soll die Verfassung von den Kantonen und vom Bundesstaat vermitteln? Vertragen sich die Bestimmungen über die Stellung der Kantone im 3. Titel mit einer ausführlichen Regelung im Einleitungsteil? Soll mit dem bisherigen Artikel 3 ein Traditionsanschluss hergestellt werden oder wagt man den Versuch einer Aktualisierung? Soll wie die Bundesstaatlichkeit (Art. 3) und die Rechtsstaalichkeit (in Art. 4) auch die Sozialstaatlichkeit und die demokratische Fundierung unseres Staates umschrieben werden? Welche Verfassungsprinzipien, staatsleitenden Grundsätze und Organisationsprinzipien sollen verankert werden (Vorrang des übergeordneten Rechts, Legalitätsprinzip, Willkürverbot, Rückwirkungsverbot, Treu und Glauben, Staatshaftung, Verhältnismässigkeit, öffentliches Interesse, Rechtsgleichheit, Gleichstellung, Minderheitenschutz, Gewaltenteilung usw.)? Gehören ausser den Landessprachen noch andere kennzeichnende Elemente unseres Staates an den Anfang?

Auch der 2. Titel "*Grundrechte und Sozialziele*" ist reich an Problemen. Dabei hat die Einarbeitung der bundesgerichtlichen Praxis in den Verfassungstext weniger Mühe bereitet als die Aufnahme relevanter Bestimmungen der internationalen Pakte (UNO-Pakte I und II, EMRK). Hat man sich bei der Übernahme zu nahe an diese Texte gehalten? Sollen die Verfahrensgarantien einen derart wichtigen Platz einnehmen? Gehört der Datenschutz (und in welcher Detaillierung) auf Verfassungsebene? Sind das Willkürverbot und die Sicherung des Existenzminimums selbständige Grundrechte? Wie soll die Handels- und Gewerbefreiheit unter grundrechtlichen (2. Titel) und institutionellen Aspekten (3. Titel) aufgeteilt werden? Sollen die Wirkungen und Schranken der Grundrechte generell geregelt werden? Schliesslich stellen sich Fragen um die Tragweite und Verankerung von Sozialzielen (*nicht* Sozial*rechten*).

Der 3. Titel über "*Bund und Kantone*" gab in allen seinen Teilen Anlass zu Kontroversen. Erscheint das Verhältnis von Bund und Kantonen in den richtigen Dimensionen und wird man der Stellung der Kantone im Bundesstaat mit dieser Normierung gerecht? Dabei war man sehr darauf bedacht, an der Zuständigkeitsordnung auch nicht die geringste Änderung vorzunehmen, obwohl gerade in diesen Bereichen der Normtext teilweise stark

gekürzt worden ist (z.B. bei der Getreideordnung oder im Alkoholwesen). Kantone und Interessenorganisationen haben ihr besonderes Augenmerk darauf.

Die "*Volksrechte*" sind, um ihrer Bedeutung gerecht zu werden, aus dem Organisationsteil herausgelöst worden und bilden jetzt Gegenstand eines separaten Titels. Sie sind in Abstimmung mit den *Revisionsbestimmungen* (6. Titel) normiert worden. Neu ist insbesondere, dass die Voraussetzungen der Ungültigerklärung von Volksinitiativen jetzt auf Verfassungsebene umschrieben sind (Art. 129 VE 96), in getreuer Übernahme der neuesten Praxis. Es versteht sich, dass bei den Volksrechten das Interesse vor allem auf die Reformvorschläge gerichtet sein wird, die systematisch dem nachgeführten Entwurf angeglichen sind.

Der 5. Titel "*Die Bundesbehörden*" weist erheblich mehr Artikel auf als der entsprechende Teil der geltenden Verfassung. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Organisationsteil viel stärker gegliedert wurde als bisher (unter anderem auch, um Reformen im Baukastensystem zu erlauben) und dass die Befugnisse der Bundesversammlung (Art. 85 BV) und des Bundesrates (Art. 102 BV) neu stärker aufgeschlüsselt sind nach Funktionen beziehungsweise Aufgaben. Verzichtet wurde auf einen eigenen Artikel über die politischen Parteien.

Es bleiben die Fragen zu erwähnen, die uns über alle Teile des Verfassungsentwurfs hinweg dauernd und intensiv beschäftigt haben. Es sind *Bedenken und Einwände genereller Natur*:

- Die Übernahme und Integration des (übergeordneten) *internationalen Rechts* bereitet nicht nur juristisch Schwierigkeiten (Terminologie, Wandel, unmittelbare Anwendbarkeit internationaler Verträge, z.B. der UNO-Pakte und der EMRK), sie ist auch politisch "beladen". Mehr noch als für die genannten Fragen trifft dies zu für das Verhältnis Völkerrecht-Landesrecht.

- Dauernd beschäftigte uns auch die Frage der *Verfassungswürdigkeit* von Bestimmungen. So lässt sich mit einiger Berechtigung fragen, ob den in den Rio-Verträgen und heute allgemein anerkannten Grundsätzen des Umweltschutzes (Vorsorge-, Nachhaltigkeits- und Verursacherprinzip) nicht Verfassungsrang zukommt. Bejaht wurde die Verfassungswürdigkeit bei eingelebter, unbestrittener Verfassungspraxis (etwa Kulturförderung durch den Bund, trotz seinerzeitiger Ablehnung des Kulturartikels, Entwicklungshilfe; Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat); bejaht auch die Verankerung des Datenschutzes, des Streikrechts und der Aussperrung. Umstritten waren organisatorische Heraufstufungen (Kommissionen, Fraktionen, Parlamentsdienste) und gewisse Herabstufungen (Details des Mieterschutzes oder des Wasserrechts, Einzelheiten der AHV). Das ist unvermeidlich und wird letztlich vom Verfassungsgeber selbst zu entscheiden sein.

- Die *Zielbestimmungen* beschäftigten uns in mehrerer Hinsicht. Mit der Aktualisierung des Staatszwecks, der Verankerung aussenpolitischer und aussenwirtschaftlicher Ziele, der Normierung von Grundsätzen des Umweltschutzes und der Aufnahme von Sozialzielen werden zwangsläufig Akzente gesetzt. Die Frage ist aber nicht, ob solche Ziele in die Verfassung gehören (das auch), sondern ob die Aktualisierung geltendes Recht wiedergibt (wie im Völkerrecht, auf Gesetzesstufe oder durch

Rechtsprechung festgelegt) oder ob damit eine Neuausrichtung verbunden ist. Sodann stellte sich generell die grundsätzliche Frage, ob die Kompetenzbestimmungen, wie das neuerdings häufig der Fall ist, mit Zielbestimmungen angereichert werden sollen.

- Bleibt die Frage der *politischen Wertung* und Gewichtung. Hat der Verfassungsentwurf "Schlagseite", weil er die Schutzaspekte (Grundrechte, Verfahrensgarantien, Sozialziele, Datenschutz, Umweltschutz) stärker betont als die bisherige Verfassung? Ist das Ausdruck der veränderten Verhältnisse? Und ist der Entwurf rückständig, nur weil er die Begriffe der Unabhängigkeit und Neutralität im Sinne eines "Traditionsanschlusses" wieder aufnimmt?

143.4 Ergebnis

Es ist nicht zufällig, dass die bei der Erarbeitung des Entwurfs aufgetretenen Schwierigkeiten hier in Frageform aufgeführt sind. Es soll damit deutlich gemacht werden, dass viele Fragen keine eindeutige, ein für allemal gültige Antwort zulassen. Dennoch hat der Verfassungsentwurf Antworten gegeben: Entscheide, die nicht nur der Begründung bedürfen, sondern sich stets auch am Auftrag der Nachführung messen lassen müssen. Die Aufnahme des Entwurfs in der Vernehmlassung zeigt, dass dies im grossen und ganzen gelungen ist (dazu Ziff. 15).

144 Punktuelle Neuerungen

Neben der Nachführung enthielt die Vernehmlassungsvorlage Vorschläge für vier punktuelle Neuerungen. Diese stellten neben den beiden Reformpaketen eine sinnvolle Ergänzung der Nachführung dar. Aus Transparenzgründen wurden sie in der Form von Varianten zu einzelnen Bestimmungen der nachgeführten Bundesverfassung eingebracht. Sie betrafen die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen, die Öffentlichkeit der Bundesverwaltung sowie den Schutz des Redaktionsgeheimnisses.

Zwar diskutierte der Bundesrat auch weitere Varianten. Im Sinne einer Konzentration beschränkte er sich jedoch auf Punkte, wo ein wichtiges Reformbedürfnis anerkannt war und die Öffentlichkeit eine Antwort im Zusammenhang mit der Verfassungsreform erwartete. Auf weitere Variantenvorschläge verzichtete der Bundesrat nicht zuletzt deshalb, weil er den Eindruck einer "kalten Totalrevision" vermeiden wollte. Nicht angezeigt erschienen dem Bundesrat Varianten in den Bereichen, in denen Reformen hängig sind, d.h. bei den Volksrechten, der Justiz, der Parlaments- und Regierungsreform oder der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Ebenso sollten keine kostenintensiven Varianten vorgeschlagen werden. Verzichtet wurde schliesslich auch auf Varianten, die vor allem die öffentliche Meinung gespalten hätten.

145 Vorschläge zur Reform der Volksrechte

Das heutige System der Volksrechte auf Bundesebene weist unbestreitbare Mängel auf, auch wenn es insgesamt einigermassen befriedigend funktioniert. Mit der Vernehmlassungsvorlage zu den Volksrechten strebte der Bundesrat weder einen einseitigen Aus- oder Abbau an. Vielmehr bezweckte er, die direkt-demokratischen Elemente durch ein ausgewogenes Paket punktueller Änderungen zukunftsgerichtet umzugestalten. Insgesamt sollte die Funktionsfähigkeit unserer direkten Demokratie gesichert werden. Die Substanz der Volksrechte sollte gewahrt und erneuert, die Volksrechte den Anforderungen an unser heutiges Staatswesen und an das veränderte internationale Umfeld angepasst werden.

Im einzelnen enthielt die Vorlage folgende Neuerungen:

- *Einführung der allgemeinen Volksinitiative:* Eine bedeutende Lücke im System der Volksrechte auf Bundesebene besteht im Fehlen einer Gesetzesinitiative. Gäbe es sie, so könnte ein erheblicher Teil der hängigen oder angekündigten Volksinitiativen direkt auf Gesetzesstufe realisiert werden. Die vorgeschlagene allgemeine Volksinitiative soll hier Abhilfe schaffen. Anders als die heutige auf Verfassungsmaterien beschränkte Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung kann die allgemeine Volksinitiative des Reformpakets sich auch auf Gesetzesmaterien beziehen. Sie kann sowohl als Verfassungs- als auch als Gesetzesinitiative eingesetzt werden. Sie ist somit eine wirkungsvolle Ergänzung der formulierten Verfassungsinitiative, die beibehalten wird.

- *Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums:* Das fakultative Verwaltungs- und Finanzreferendum schliesst eine weitere Lücke im System der Volksrechte. Insbesondere könnte damit der unbefriedigenden Ausübung des Initiativrechts in Form von Begehren mit Rückwirkungsklauseln, mit denen indirekt Behördenentscheide angefochten werden, Einhalt geboten werden.

- *Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums - Einschränkung des Referendums bei der Ausführungsgesetzgebung:* Dieser Vorschlag trägt der zunehmenden Internationalisierung der Rechtsordnung Rechnung. Zum einen soll das Staatsvertragsreferendum erheblich ausgeweitet werden; zum anderen ist vorgesehen, dass im Gegenzug die landesrechtliche Umsetzung unter gewissen einschränkenden Voraussetzungen referendumsfrei möglich sein würde. Die Mitsprache des Volkes soll neu bei der Grundsatzfrage bestehen, ob die Schweiz eine staatsvertragliche Verpflichtung eingehen solle, und nicht erst – wie heute oft – bei der Frage der landesrechtlichen Umsetzung. Anderseits soll aber auch vermieden werden, dass das Volk zur gleichen Frage zweimal Stellung nehmen muss.

- *Vorlage von Alternativen:* Damit soll die Gefahr verringert werden, dass eine Vorlage in der Referendumsabstimmung wegen eines einzigen Schicksalsartikels als Ganzes scheitert. Die Bundesversammlung würde ermächtigt, bei Behördenvorlagen auf Verfassungs- oder Gesetzesrevisionen zwei Alternativtexte vorzulegen.

- *Gleichzeitige Abstimmungen über mehrere Initiativen zum selben Gegenstand:* Die in den letzten Jahren eingetretene Häufung von inhaltlich diametral verschiedenen Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand ruft nach einer Reaktion. Entsprechend

wird vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung solche Initiativen künftig gleichzeitig zur Abstimmung bringen kann. Hintergrund dieser Regelung ist das Bedürfnis, früher, ald dies heute der Fall ist, Rechtssicherheit und Klarheit über die Rechtslage zu erhalten.

- *Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch das Bundesgericht:* Die Vernehmlassungsvorlage zu den Volksrechten weist den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative dem Bundesgericht zu. Bei der Gültigkeit einer Volksinitiative geht es in erster Linie um Rechts-, nicht um politische Fragen. Zu deren Beantwortung ist ein Gericht besser geeignet als eine politische Instanz. Zugleich soll die Bundesversammlung aus der unangenehmen Lage befreit werden, sowohl Richterin als auch Partei zu sein.

- *Erhöhung der Unterschriftenzahl:* Für das fakultative Referendum sollten neu 100'000, für Volksinitiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs sowie für Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung je 200'000 Unterschriften erforderlich sein. Diese Erhöhung drängte sich einerseits aufgrund der Bevölkerungsentwicklung auf; andererseits erachtete sie der Bundesrat als notwendig, um die Ausgewogenheit des Reformpakets Volksrechte zu gewährleisten.

146 Vorschläge zur Reform der Justiz

Dem Bundesgericht als oberstem Gericht obliegen vor allem drei Aufgaben: es hat wirksamen Rechtsschutz zu gewähren, die Rechtseinheit zu gewährleisten und zur Rechtsfortbildung beizutragen. Angesichts seiner chronischen Überlastung kann das Bundesgericht diese Aufgaben nicht mehr befriedigend erfüllen. Seine Funktionsfähigkeit ist zunehmend beeinträchtigt. Zusätzlich haben sich die Bundeskompetenzen erheblich vermehrt. Entsprechend gestiegen ist die Gefahr, dass durch Bundesgesetze verfassungsmässige Rechte der Bürgerinnen und Bürger verletzt werden. Dagegen besteht heute kein wirksamer Rechtsschutz. Ferner nehmen Bundesrat und Bundesversammlung in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege Justizfunktionen wahr, die eigentlich in die Kompetenz der Gerichte gehören. Dies belastet einerseits Regierung und Parlament mit sachfremden Aufgaben und steht andererseits im Widerspruch zur EMRK, wenigstens soweit es sich um Streitigkeiten handelt, die nach Artikel 6 Ziffer 1 EMRK von einem Gericht beurteilt werden müssen. Schliesslich gibt es auch im Bereich des Prozessrechts Mängel. Dieses ist stark zersplittert: Zu den insgesamt 29 verschiedenen Straf- und 27 Zivilprozessordnungen in der Schweiz kommen zahlreiche Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die kantonale Justizhoheit, ungeschriebene bundesrechtliche Grundsätze sowie eine zunehmende Anzahl von Staatsverträgen.

Auch im Bereich der Justiz besteht somit dringender Reformbedarf. Nur strukturelle Reformen können wirksame Abhilfe bringen. Demgegenüber könnte eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichterinnen und -richter die vorhandenen Probleme nur scheinbar lösen (vgl. dazu die Diskussionen zur Parlamentarischen Initiative der GPK/S, 113/94.412, BBl *1994* V 388). Zudem bestehen erhebliche Lücken im Individualrechtsschutz. Schliesslich wird das zersplitterte Prozessrecht seiner eigentlichen Funktion, der Durchsetzung des materiellen Rechts zu dienen, nicht mehr optimal gerecht. Dadurch wird die wirksame

Bekämpfung der zunehmend grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität ernstlich behindert. Im Zivilprozessrecht führen unterschiedliche Verfahrensordnungen bisweilen zu Ungleichbehandlungen.

Zentrale Anliegen der in die Vernehmlassung gegebenen Reformvorlage waren daher die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts und die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes auf allen Stufen. Zu den wichtigsten Reformvorschlägen zählten:

- *Schaffung richterlicher Vorinstanzen, soweit solche noch nicht bestehen:* Der flächendeckende Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts auf Bundes- und auf kantonaler Ebene bezweckte, das Bundesgericht von zeitaufwendigen erstinstanzlichen Verfahren zu entlasten und ihm gleichzeitig die Konzentration auf seine Hauptfunktionen zu erleichtern.

- *Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen – Verankerung einer Rechtsweggarantie:* Eine weitere Entlastung des Bundesgerichts wollte man mit einer Verfassungsgrundlage für gesetzliche Zugangsbeschränkungen erreichen. Im Gegenzug sollte eine allgemeine Rechtsweggarantie den betroffenen Einzelpersonen ermöglichen, grundsätzlich jede Streitigkeit einer gerichtlichen Beurteilung zuzuführen.

- *Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit:* Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen im konkreten Anwendungsfall wollte den Schutz der verfassungsmässigen Rechte des Individuums verstärken. Nach der Vernehmlassungsvorlage könnten die Kantone zudem wegen Verletzung ihrer Kompetenzen durch den Bundesgesetzgeber das Bundesgericht anrufen.

- *Straf- und Zivilprozessrecht:* Die Vernehmlassungsvorlage wollte die Kompetenz des Bundes begründen, das Strafprozessrecht zu vereinheitlichen, hingegen im Zivilprozess bloss harmonisierende Rahmenbedingungen aufzustellen. Gleichzeitig sollte jedoch die Gerichtsorganisation im Straf- und im Zivilrecht in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben.

15 Die Ergebnisse der Vernehmlassung und der Volksdiskussion

Der Bundesrat hat am 26. Juni 1995 das Vernehmlassungsverfahren zur Verfassungsreform eröffnet. Neben den Kantonen, Parteien, Verbänden und interessierten Organisationen hat der Bundesrat alle Bürgerinnen und Bürger eingeladen, sich mit den Revisionsvorschlägen auseinanderzusetzen und dazu Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis Ende Februar 1996. Die Vernehmlassungsunterlagen waren sehr gefragt: Angefordert wurden 174'000 Broschüren, 143'000 Verfassungsentwürfe und 17'000 Erläuterungsbände. Stellungnahmen eingereicht haben sämtliche Kantonsregierungen, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 20 kantonale Ämter und Organisationen, 57 Gemeinden und kommunale Amtsstellen, 64 Parteien und Sektionen, 15 Organe des Bundes (Gerichte und Kommissionen), 17 wirtschaftliche Organisationen, 26 Berufsorganisationen, 10 Arbeitnehmerverbände, 54 Organisationen aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport, 25 kirchliche und religiöse Organisatio-

nen, fünf Frauenorganisationen und 211 Organisationen aus den verschiedensten Bereichen. Weiter haben sich 11'183 Private aus sämtlichen Bevölkerungskreisen und -schichten geäussert. Rund 3000 Eingaben bestehen aus ausgefüllten Fragebogen, die zum Teil mit weiterführenden Kommentaren angereichert sind.

Die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und der Volksdiskussion wurden im Juni 1996 in einer Broschüre zusammengefasst. Diese wurde an alle Bürgerinnen und Bürger und an alle Organisationen verschickt, die sich geäussert hatten. Eine Auswertung der vollständigen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist ebenfalls publiziert worden [2].

Die grosse Mehrheit der Institutionen und Organisationen sowie der Bürgerinnen und Bürger, die sich zur Verfassungsreform geäussert haben, betrachtet die heutige Bundesverfassung als veraltet. Sie hält es für sinnvoll und notwendig, die Verfassung à jour zu bringen. Zustimmung findet auch das Konzept, Reformen in Etappen zu verwirklichen. Erwartungsgemäss divergieren die Vorstellungen der einzelnen Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser zur Frage, in welche Richtung die Verfassung zu überarbeiten sei. Während die einen den Schwerpunkt auf die korrekte Nachführung des geltenden Rechts legen, ist für andere eine Verfassungsreform nur sinnvoll, wenn sie mit substantiellen materiellen Neuerungen verbunden wird. Besonders von Organisationen und Privaten sind sehr viele Anregungen eingegangen. Häufig handelte es sich um ausformulierte Vorschläge, die eine wichtige Grundlage für die Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage darstellten.

Soweit im folgenden die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens quantitativ ausgewertet werden, ist zu beachten, dass immer nur diejenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer berücksichtigt wurden, die sich zum betreffenden Punkt geäussert haben.

151 Zur Notwendigkeit der Verfassungsreform und zum Konzept

Kantone

Die Kantone haben sowohl einzeln als auch gemeinsam – über die KdK – ausführlich Stellung genommen. Sie unterstützen fast ausnahmslos Vorhaben, Konzept und Zeitplan des Bundesrates. In einer Kernvernehmlassung hat die KdK ihre grundsätzliche Sicht des Verhältnisses von Bund und Kantonen dargelegt und Vorschläge für die Berücksichtigung eines modernen Föderalismusverständnisses im Rahmen der Verfassungsreform unterbreitet. Sie hat sich zudem namentlich zu einzelnen Bestimmungen geäussert, die die Zuständigkeitsordnung betreffen. Insgesamt sehen die Kantone in der Verfassungsreform eine Chance für die Erneuerung des Föderalismus.

---

2 Reform der Bundesverfassung (hrsg. vom EJPD), Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern 1996. Die Originaltexte liegen ebenfalls zur Einsicht auf.

Die KdK und 17 Kantone [3] halten die Verfassungsreform für notwendig, während ein Kanton [4] dies verneint. 19 Kantone [5] erachten die Nachführung des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts für sinnvoll. Die Verbindung der Nachführung mit Reformen in einzelnen Punkten oder Sachbereichen wird von der KdK und zwölf Kantonen [6] gutgeheissen. Acht Kantone (gegenüber einem ablehnenden[7]) halten Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz für prioritär und begrüssen das bundesrätliche Konzept der Verfassungsreform als offener Prozess. Elf Kantone [8] sprechen sich für den Einbezug weiterer Reformbereiche aus, zwei [9] wenden sich dagegen. Drei Kantone [10] fordern eine Parlaments- und Regierungsreform. Für eine Föderalismusreform treten die KdK sowie 16 Kantone [11] ein, für eine Reform des Finanzausgleichs deren drei [12].

Parteien

Die im Parlament vertretenen Parteien sprechen sich mehrheitlich für die Verfassungsreform und für das etappenweise Vorgehen aus. Vorbehalte bezüglich der Notwendigkeit äussern nur die SD und die FPS.

FDP und CVP stehen dem Revisionsprojekt grundsätzlich positiv gegenüber. Die FDP pflichtet der Absicht bei, eine vollständige, verständlichere und bürgernähere Verfassung zu schaffen. Das Verhältnis der laufenden Vefassungsreform zu den anderen hängigen staatspolitischen Reformen sowie zu allfälligen Paketrevisionen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Arbeit bedürfe noch vertiefter Abklärung. Diese weiteren Reformen dürften durch die Verfassungsreform nicht verzögert werden; sie seien daher gegebenenfalls auf der Basis der heutigen Bundesverfassung zu verwirklichen. Für die FDP geniessen dabei die Föderalismus-, die Parlaments- und die Justizreform Priorität. Nach Auffassung der CVP schafft die *mise-à-jour* der geltenden Verfassung günstige systematische, rechtliche und politische Voraussetzungen für materielle Reformen in einzelnen Sachbereichen. Die CVP befürwortet auch das etappenweise Vorgehen in einem offenen Reformprozess. Zusätzlichen Reformbedarf sieht sie im Bildungsbereich. Ferner wird ein Verfassungsartikel über Städte und Gemeinden vorgeschlagen. Nach Auffassung der SVP darf die Verfassungsreform nicht von der Lösung vordringlicher Probleme, wie etwa der

---

3 AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, VS, ZG.

4 AI.

5 AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG. Dagegen: AI, TI.

6 AG, BE, BL, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, VS.

7 SG.

8 AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, OW, UR, VS.

9 FR, JU.

10 BE, BL, GR.

11 AG, AI, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, ZG, ZH.

12 GR, NE, SG.

Sanierung der Bundesfinanzen und der Konsolidierung der Sozialwerke, abhalten. Die SP weist darauf hin, dass die Verfassungsreform auch echte (materielle) Neuerungen enthalten müsse. Der Aufwand für eine bloss kosmetische Überarbeitung lohne sich nicht; vielmehr sei die Nachführung mit Reformbausteinen anzureichern. Die Grünen bedauern, dass sich der Entwurf aufgrund des parlamentarischen Auftrags auf die Nachführung beschränkt. Die Reformbereiche Volksrechte und Justiz werden zwar nicht abgelehnt, für die Grünen ist jedoch die nachhaltige Entwicklung als vorrangiges Staatsziel vordringlicher. Sie regen ferner ein Reformpaket zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann an. Die EVP betrachtet eine Verfassungsreform als notwendig und unterstützt den Verfassungsentwurf. Als prioritäre Reformbereiche bezeichnet sie Regierung und Staatsleitung (Bundesrat und Ständerat/Ständemehr) sowie den Föderalismus. Nach Auffassung des LdU darf die Verfassungsreform nicht dazu führen, dass die notwendigen materiellen Reformen nicht durchgesetzt werden können. Bedauert wird ferner das Fehlen eines Reformpaketes zur Wirtschaftsverfassung. Beim Föderalismus sei weniger die kantonale Mitwirkung auszubauen als der Kompetenzföderalismus (Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) zu überprüfen.

Spitzenverbände der Wirtschaft

Der SHIV erachtet die vorgeschlagene Verfassungsreform als nicht notwendig, ebenso der ZSAO und der SGV. Für den ZSAO ist die Verfassungsreform höchstens wünschbar. Den Vorschlägen zur Reform der Volksrechte und der Justiz stimmt der SHIV zu; diese könnten aber auch ohne die Nachführung realisiert werden.

SHIV, ZSAO und SGV stellen die Machbarkeit einer reinen Nachführung in Frage, weil materielle Änderungen unvermeidbar seien. Für den ZSAO darf die Verfassungsreform keine materiellen Änderungen zu Lasten der Wirtschaft oder zu Ungunsten einer freiheitlichen Grundordnung zur Folge haben. Der SGV spricht sich zwar grundsätzlich gegen das Eintreten aus, doch bringt er zahlreiche Bemerkungen und Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen an.

SGB und CNG zeigen Verständnis dafür, dass der Bundesrat heute auf eine pragmatische Reform der Verfassung setzt und nach dem Auftrag des Parlaments in erster Linie eine Nachführung des geltenden Verfasssungsrechts anstrebt. Sie bejahen insgesamt die Notwendigkeit der Verfassungsreform, äussern jedoch Zweifel an der Dringlichkeit der Reform der Volksrechte und der Justiz. Es bestehe die Gefahr von Polarisierungen und Blockierungen, die letztlich zum Scheitern der Verfassungsreform führen könnten. Empfohlen wird daher ein gestaffeltes Vorgehen, bei dem die Nachführung erste Priorität haben soll. Die Nachführung soll allerdings ergänzt werden durch punktuelle Neuerungen in der Ausländerpolitik (bes. Förderung der Integration), der Berufsbildung (umfassende Kompetenz des Bundes) und der Gleichstellung von Mann und Frau.

Im weiteren haben insbesondere die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und der Schweizerische Hauseigentümerverband den Verfassungsentwurf verhältnismässig positiv gewürdigt.

Weitere Organisationen

Zahlreiche andere Gruppierungen haben in ausführlicher und differenzierter Weise Stellung genommen, soweit sie sich zur Grundsatzfrage geäussert haben. Mit überwältigender Mehrheit erachten sie die Verfassungsreform als notwendig (128 zu 15) und die Nachführung als sinnvoll (105 zu 12). Eine noch deutlichere Mehrheit (86 zu 6) wünscht, dass die Nachführung mit Reformen in einzelnen Punkten oder Sachbereichen verbunden wird. Die Organisationen schlagen Reformen in verschiedenen Sachbereichen und zu fast allen Bestimmungen des VE 95 vor. Umweltorganisationen [13] beispielsweise fordern die Ergänzung der Verfassungsreform mit dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Auch die Realisierung der Gleichstellung der Geschlechter [14] oder die Überprüfung des Verhältnisses von Kirche und Staat [15] wird gefordert. Eine Mehrheit (49 zu 26) erachtet Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz für prioritär. 52 Organisationen befürworten den Einbezug weiterer Reformbereiche, 14 sprechen sich dagegen aus.

Private

In privaten Eingaben wird die Notwendigkeit der Verfassungsreform im Verhältnis von etwa zehn zu eins bejaht. Die Nachführung wird im gleichen Ausmass unterstützt. 83 Prozent der Stellungnahmen heissen das Reformkonzept des Bundesrates gut. 69 Prozent erachten Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz für prioritär. Für den Einbezug weiterer Reformbereiche sprechen sich 62 Prozent der Privaten aus.

152 Zum Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung

Kantone

Aus Sicht der KdK und verschiedener Kantone geht der Entwurf teilweise über die blosse Nachführung des geltenden Rechts hinaus. Der Entwurf nehme teils deutliche Korrekturen am Verhältnis von Bund und Kantonen vor, und die Grundlagen des Föderalismus würden neu interpretiert. Die Kantone haben in der von der KdK verabschiedeten Stellungnahme festgehalten, dass das Bild und die Rolle der Kantone nicht in allen Teilen dem Verfassungs- und dem Staatsverständnis der Kantone sowie der gelebten Verfassungswirklichkeit entspreche. Der Entwurf bringe ein überlebtes Bild von einem hierarchischen, nicht partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zum Ausdruck. Die Kantone verlangen, in die Überarbeitung des Entwurfs einbezogen zu werden. Eine Föderalismusreform ist aus Sicht der Kantone unerlässlich; ihre erste Phase soll in die Nachführung Eingang finden. Im Vordergrund stehen folgende Anliegen: Die Kantone sollen bei der Vorbereitung der Rechtsetzung des Bundes sowie bei deren Umsetzung oder Vollzug wirksam beteiligt sein (in der Verfassung festzuschreibender Grundsatz); der Subsidiaritätsgrundsatz sei verfassungsrechtlich zu verankern; die

13 SGS-1, SOLAR, SSES, WWF und weitere.

14 FFAR, OFGM, ABN usw.

15 Zum Beispiel STA, ARMA.

Souveränität der Kantone sei in dem Sinne zu konkretisieren, dass der Bund nur dort legiferieren soll, wo und soweit es notwendig ist; die Verfassung soll schliesslich dem verstärkten Bedürfnis nach Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, der Kantone unter sich sowie über die Landesgrenzen hinaus Rechnung tragen; insbesondere soll die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes differenziert in der Verfassung geregelt werden. Sofern der Verfassungsentwurf den gemeinsamen Dienst von Bund und Kantonen am Ganzen in den Vordergrund stelle und die Kantone als Garanten der Vielfalt und als Partner der Aufgabenerfüllung beachte, könnten sich die Kantone klar zur Verfassungsreform bekennen.

Parteien

Die FDP begrüsst die Nachführung als politische Aktualisierung der Bundesverfassung. Dabei sollen weder klare Volksentscheide der letzten Zeit angetastet noch umstrittene Fragen aufgenommen oder der Sozialstaat ausgebaut werden. Die Eigenverantwortung soll gestärkt werden; die Kompetenzen der Kantone sind zu erhalten. Die FDP befürwortet eine Erneuerung des Föderalismus, die zum Teil bereits mit der Nachführung verwirklicht werden könne. Nach Auffassung der CVP soll die Nachführung eine positive Grundeinstellung gegenüber dem Föderalismus enthalten. Mit der Nachführung sollen nur dort materielle Neuerungen verbunden werden, wo trag- und konsensfähige neue Lösungen gefunden werden können. Für CVP und FDP haben konsensfähige Neuerungen im Rahmen der Nachführung Platz. Die SVP betrachtet die Nachführung des Verfassungsrechts als wichtig und den Verfassungsentwurf als überzeugend. Die Nachführung rechtfertigt nach Auffassung der SVP eine formelle Totalrevision auch ohne Reformpakete. Abgelehnt werden von der SVP die Sozialziele, weil es sich hierbei um eine bedeutende Neuerung handle. Für die SP lohnt sich eine rein formelle Totalrevision nicht. Sie schlägt deshalb zehn konkrete Reformbausteine vor, die in die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts einzuarbeiten seien: Festigung der Sozialrechte und Ausbau der Sozialziele; Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann; Sozialpflichtigkeit des Eigentums; Pflicht des Bundes, die Lebenschancen unter Schweizerinnen und Schweizern auszugleichen; Städteartikel; Jugendliche und Kinder als besondere Aufgabe des Bundes; Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit; Einführung transnationaler Volksrechte sowie des konstruktiven Referendums, Gesetzesinitiative, jedoch keine Erhöhung der Unterschriftenzahlen; Pflicht zur Integration von ausländischen Staatsangehörigen; Öffentlichkeitsprinzip in Bund und Kantonen. Auch der LdU verspricht sich nicht viel von einer formellen Totalrevision. Diese diene aber dazu, allfälligen Reformbedarf zu erkennen. Die EDU unterstützt im wesentlichen die Nachführung. Die SD bezweifeln den Sinn einer Nachführung des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts. Sie befürchten, die Reform ziele darauf ab, die Schweiz längerfristig der Europäischen Union anzugleichen, unterzuordnen und einzugliedern. Für die FPS und die LPS enthält der Entwurf Reformbegehren, die weit über eine Nachführung hinausgehen (z.B. Grundrechte und Sozialziele, Kulturartikel).

Spitzenverbände der Wirtschaft

Der SHIV verlangt, dass die für die Nachführung eingesetzten Ressourcen für dringendere Aufgaben genutzt werden. Wie der ZSAO und der SGV wendet er sich gegen die Verankerung des Streikrechts und gegen die Verankerung der Sozialziele, weil beides über das geltende Recht hinausgehe. Befürchtet wird überdies eine unerwünschte Dynamik im Sozialbereich und damit ein abzulehnender Ausbau des Sozialstaats als Verfassungspflicht und Daueraufgabe. Überdies sei der VE 95 im Bereich der Wirtschaft zu interventionistisch ausgefallen. Unter dem Titel der Nachführung dürften auf keinen Fall materielle Neuerungen zu Lasten der Wirtschaft in die Verfassung aufgenommen werden.

Der SGB unterstützt die Nachführung. Die Nachführung soll allerdings ergänzt werden durch Neuerungen in der Ausländerpolitik (bes. Förderung der Integration), der Berufsbildung (umfassende Kompetenz des Bundes) und der Gleichstellung von Mann und Frau. Der CNG begrüsst die Formulierung von Sozialzielen. Er erhofft sich von der Verfassungsreform präzisere Aufträge an den Gesetzgeber, damit die Bürgerinnen und Bürger künftig sozial besser geschützt sind (bes. bezüglich Arbeit, Wohnen, Familienpolitik, Sozialversicherungen).

Weitere Organisationen

Allgemein haben die weiteren Organisationen dem VE 95 zugestanden, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht korrekt und richtig wiederzugeben. Die Bemerkungen weiterer Organisationen lassen sich nicht in ein paar Sätzen zusammenfassen. Die Stellungnahmen werden in den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln des VE 96 dargestellt. Die Breite der eingebrachten Anregungen erschwert es, eindeutige Schwerpunkte zu identifizieren. Recht häufig gibt es Anliegen aus dem Bereich des Umweltschutzes. Im Vordergrund stehen die Forderungen nach der umfassenden Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips und nach einem verbesserten Schutz des Bodens. Auch die Sozialziele sind Gegenstand zahlreicher Eingaben. Zum Teil wird vorgeschlagen, auf sie zu verzichten, zum Teil wird aber auch ihre Umgestaltung zu einklagbaren Individualrechten angeregt.

Die Spannweite der Eingaben lässt sich anhand je einer Vernehmlassung aus den Bereichen Umwelt, Kirchen und Jugend unterstreichen: Die Schweizerische Greina-Stiftung begrüsst die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts. Sie verlangt die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Verfassung. Für die künftig besonders wichtigen Fragen der Beschäftigung und der nachhaltigen Entwicklung soll ein konsultativer Verfassungsrat eingesetzt werden. Aus der Sicht der Schweizer Bischofskonferenz ist die Nachführung als Vorarbeit für eine materielle Revision nützlich, kann diese aber nicht ersetzen. Im weiteren nimmt die Schweizer Bischofskonferenz ausführlich und in befürwortendem Sinn zu den Grundrechten und zu den Sozialzielen Stellung. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände stellt einen Jugendartikel zur Diskussion, der sicherstellen soll, dass sich die Jugendlichen zu politischen Bürgerinnen und Bürgern entwickeln können; Bund und Kantone sollen verpflichtet werden, die kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Jugendlichen zu fördern. Die Jugendlichen haben sich ferner 1995 an einer Jugendsession mit den Fragen einer Verfassungsreform auseinandergesetzt und verschiedene Neuerungen angeregt.

Private

Bei den Privaten haben sich einige Themenschwerpunkte herausgebildet. Sehr viele Eingaben betrafen die Präambel. Ein Wettbewerb der Schweizerischen Jugendverbände erbrachte rund 400 Eingaben jugendlicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Neuformulierung der Präambel. Mehr als 5900 Private haben sich für die Beibehaltung der Anrufung Gottes ausgesprochen. Zahlreiche Private sprachen sich für die Übernahme der Präambel des VE 77 aus. Ebenfalls nicht selten war die Forderung nach dem Verzicht auf eine Präambel. Weiter wurden viele Textvorschläge eingereicht. Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen war auch die Forderung nach einer präziseren Umschreibung des Rechts auf Leben. Mehr als 1000 Personen und Organisationen forderten, dass der Beginn des Lebens auf den Zeitpunkt der Zeugung festzulegen sei. Aus dem Kanton Tessin ging eine von 8620 Personen unterzeichnete Petition ein, die das Verbot der Körperstrafen und der unmenschlichen Behandlung von Kindern ausdrücklich in der Verfassung veranket haben wollte. Zum Bildungsbereich liegen ebenfalls weit über 1000 Eingaben vor. Gefordert wurde namentlich eine Aufwertung der Privatschulen und das Recht der Eltern auf Erziehung und freie Schulwahl. Schliesslich gab das Diskriminierungsverbot Anlass zu häufigen Reaktionen. Bei der Regelung der Rechtsgleichheit seien die Homosexuellen ausdrücklich in den Schutzbereich einzubeziehen. Die gleiche Forderung wurde auch für die Behinderten erhoben.

153. Zu den punktuellen Neuerungen

Die vier vom Bundesrat vorgelegten Varianten zu einzelnen Bestimmungen wurden grossmehrheitlich (74 %) als wichtig erachtet. Insgesamt wurden die vom Bundesrat zusätzlich unterbreiteten punktuellen Neuerungen zu einzelnen Bestimmungen positiv aufgenommen. Ein Überblick über die inhaltliche Beurteilung der vier Varianten ergibt folgendes Bild:

- Von einer knappen Mehrheit abgelehnt wurde die Variante zur Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit (Art. 13 Abs. 5 VE 95). Für die Verankerung des Redaktionsgeheimnisses in der Verfassung ausgesprochen haben sich fünf Kantone [16], drei Gemeinden, neun Parteien und Sektionen [17], 28 Organisationen [18] sowie 48 Private. Dagegen wandten sich sechs Kantone [19], sechs Gemeinden, 22 Parteien und Sektionen [20], 21 Organisationen [21] und 78 Private.

16 BE, BL, FR, GE, JU.

17 Darunter SP, Grüne, LdU.

18 Darunter ETHRAT, SGB, CNG.

19 AI, GR, NE, SG, SO, TI.

20 Darunter FDP, CVP, SVP, LPS, EVP.

21 Darunter SHIV, SGV, SBVg, NHG.

- Die Variante zur Vereinfachung von Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone (Art. 39 VE 95) wurde von der KdK und zwölf Kantonen [22], neun Gemeinden, 24 Parteien und Sektionen [23], 28 Organisationen [24] sowie 103 Privaten gutgeheissen. Abgelehnt wurde sie hingegen von drei Kantonen [25], neun Parteien und Sektionen [26], drei Organisationen und 23 Privaten.
- Deutlich begrüsst wurde die Variante über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik (Art. 44 Abs. 3 VE 95). Zustimmend geäussert haben sich elf Kantone [27], neun Gemeinden, 26 Parteien und Sektionen [28], 30 Organisationen [29] und 389 Private. Lediglich vier Parteien und Sektionen [30], fünf Organisationen [31] und 38 Private lehnten die Variante ab.
- Die Variante über das Öffentlichkeitsprinzip (Art. 154 Abs. 2 VE 95) wurde kontrovers diskutiert. Während sich neun Kantone [32], fünf Gemeinden, sechs Parteien und Sektionen [33], 24 Organisationen [34] und 73 Private dafür aussprachen, wurde sie von zwei Kantonen [35], zwei Gemeinden, 17 Parteien und Sektionen [36], 14 Organisationen [37] sowie 377 Privaten abgelehnt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurden zahlreiche weitere Varianten gefordert. Eine thematische Zusammenfassung ist kaum möglich. Die Vorschläge betrafen das Bildungswesen, die Sport- und Jugendförderung, Umweltanliegen, Gleichstellungsfragen, Deregulierung im Bereich der Wirtschaft sowie zahlreiche weitere Bereiche. Einzelne Vernehmlasser sprachen sich aber auch für den Verzicht auf weitere Varianten aus [38].

---

22 AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, SH, SO, TI, UR, ZG.

23 Darunter FDP, CVP, SP, LPS, Grüne, LdU, EVP.

24 Darunter SGV.

25 AI, SG, VS.

26 Darunter SVP, FPS, SD, EDU.

27 AI, BE, GE, JU, NE, OW, SH, SO, SZ, TI, UR.

28 Darunter FDP, CVP, SVP, SP, LPS, Grüne.

29 Darunter ETHRAT, SGV, CNG.

30 Darunter LdU, EDU.

31 Darunter SGB, ASM/VSM.

32 AG, BE, BS, BL, FR, GE, JU, SG, TI.

33 Darunter Grüne.

34 Darunter ETHRAT, SRG, CNG.

35 NE, SO.

36 Darunter FDP, CVP, EVP, FPS, EDU.

37 Darunter SGV, NHG.

38 Darunter SG, LFSA.

154 Zum Reformbereich Volksrechte

Die Vernehmlassungsresultate zu den im Reformbereich Volksrechte vorgeschlagenen Bestimmungen werden ausführlich im Kommentar zu den entsprechenden Artikeln dargestellt (s. Ziff. 22). Hier soll lediglich ein Überblick über die Grundhaltung der einzelnen Vernehmlassergruppen vermittelt werden.

Kantone

Die Kantone unterstützen mehrheitlich die vorgeschlagene Reform der Volksrechte. Elf Kantone [39] erachten die Reform der Volksrechte für grundsätzlich notwendig. Vier Kantone [40] stimmen dem vorgelegten Reformpaket ausdrücklich zu. Acht Kantone [41] bejahen die Ausgewogenheit der unterbreiteten Reformvorschläge, während zwei Kantone [42] diese bezweifeln. BE erachtet das Ziel der Ausgewogenheit für nur teilweise erreicht. AI spricht sich gegen eine grundlegende Änderung des Systems der Volksrechte aus; vertretbar seien höchstens einige Retouchen. Für SG ist ein dringender Reformbedarf nicht auszumachen; wegen der politischen Brisanz sei von einem Einbezug in die Verfassungsreform abzusehen. GE plädiert dafür, die Reform der Volksrechte erst an die Hand zu nehmen, wenn die Frage der Annäherung der Schweiz an Europa geregelt sei. Zwölf Kantone [43] halten eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen und Referenden für grundsätzlich vertretbar. Dem steht die ablehnende Haltung von sechs Kantonen [44] gegenüber. NE erachtet die Erhöhung für die Initiative auf Totalrevision für gerechtfertigt, in den anderen Fällen sei dies sehr heikel.

Parteien

Die Parteien befürworten mehrheitlich die Reformvorschläge, fordern zum Teil aber weitere oder andere Reformen. Eine Mehrheit lehnt jedoch die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ab. Die FDP erachtet im Bereich der Volksrechte Reformen für angezeigt und unterbreitet dazu eine Reihe von Vorschlägen. Sie schlägt eine differenzierte Erhöhung der Unterschriftenzahlen vor. Künftig sollen für die Volksinitiative auf Totalrevision 200'000 und für die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision 150'000 Unterschriften nötig sein. 100'000 Unterschriften für die allgemeine Volksinitiative erachtet die FDP für angemessen. Die CVP steht der Reform der Volksrechte insgesamt positiv gegenüber; sie beurteilt die Vorschläge als ausgewogenes Paket, das wegen der Interdependenz der einzelnen Elemente unbedingt als Ganzes verwirklicht werden müsse. Sie tritt dafür ein, neu für Initiativen und Referenden ein generelles Quorum von 100'000 Unterschriften vorzusehen; für das fakultative Gesetzesreferendum indessen nur, wenn eine qualifizierte

---

39 AG, BL, BE, FR, GE, GR, LU, NE, NW, SO, VS.

40 BS, SO, SZ, TI.

41 AG, BL, BS, FR, JU, NE, NW, SG.

42 GE, SH.

43 AG, BE, BL, FR, GR, NW, OW, SG, SO, UR, VS, ZG.

44 AI, GE, JU, LU, SH, TI.

Mehrheit in beiden Räten dem Gesetz zugestimmt habe. Nach Auffassung der CVP bestehen heute keine Gründe mehr für eine Differenzierung der erforderlichen Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden. Im Verhältnis zu den Initiativrechten könne damit das retardierende Element des Referendums etwas abgeschwächt werden. Demgegenüber lehnt die SP die Reformvorschläge zu den Volksrechten zu einem grossen Teil als nicht überzeugend ab; die positiven Elemente seien allerdings in die Nachführung einzubauen. Sie fordert die Einführung der formulierten Gesetzesinitiative, des konstruktiven Referendums und transnationaler Volksrechte; sie spricht sich entschieden gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen aus. Die SVP befürwortet die Einführung der meisten vorgeschlagenen neuen Instrumente, lehnt jedoch auch einige Vorschläge, beispielsweise die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ab. Die Verankerung des Grundsatzes des Vorrangs des Völkerrechts hält die SVP für zu undifferenziert. Die Grünen stellen sich gegen eine grundsätzliche Einbusse der Mitsprachemöglichkeiten; zu prüfen seien auch weitere neue Instrumente, namentlich das konstruktive Referendum, transnationale Mitbestimmung oder die formulierte Gesetzesinitiative. Die EVP unterstützt im wesentlichen die Vorschläge zu den Volksrechten, lehnt jedoch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen ab. Von der EDU werden die Reformvorschläge zu den Volksrechten, insbesondere die Erhöhung der Unterschriftenzahlen, klar abgelehnt.

Spitzenverbände der Wirtschaft

Den Vorschlägen zur Reform der Volksrechte stimmt der SHIV weitgehend zu, auch wenn diese ohne die Nachführung realisiert werden könnten. Insbesondere befürwortet er die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums sowie die Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums. Der Vorrang des Völkerrechts müsse differenzierter geregelt werden. Die Unterschriftenzahlen seien einzig für Verfassungsinitiativen zu erhöhen, und zwar auf 150'000. Wie der SHIV bejaht auch der ZSAO den Reformbedarf im Bereich der Volksrechte. Die Reformvorschläge wiesen in die richtige Richtung und seien ausgewogen. Der SGV verneint den Reformbedarf und lehnt die Reformvorschläge, insbesondere die Erhöhung der Unterschriftenzahlen, ab. Für die BHK stimmt die Stossrichtung der Vorlage. Sie unterstützt die Erhöhung der Unterschriftenzahlen (mit Ausnahme des fakultativen Gesetzesreferendums), andererseits lehnt sie das vorgeschlagene Finanz- und Verwaltungsreferendum sowie die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der Volksinitiative ab.

Der SGB zweifelt an der Dringlichkeit der Reform der Volksrechte. Er wendet sich gegen die Erhöhung der Unterschriftenzahlen. Insbesondere die allgemeine Volksinitiative, das fakultative Finanz- und Verwaltungsreferendum sowie der Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums werden begrüsst; ebenso die Möglichkeit von Abstimmungen über Alternativen. Der CNG unterstützt die Reform der Volksrechte grundsätzlich. Auch er begrüsst die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums, wünscht allerdings anstelle der allgemeinen Volksinitiative eine formulierte Gesetzesinitiative und stellt sich gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen.

Weitere Organisationen

Eine grosse Mehrheit der Organisationen, die sich geäussert haben (61 zu 10), erachtet die Volksrechte für reformbedürftig. 38 beurteilen die Reformvorschläge als ausreichend

und ausgewogen, während immerhin 25 dies verneinen. 55 (zu 24) befürworten die ausdrückliche Verankerung des Grundsatzes vom Vorrang des Völkerrechts, 85 (zu 9) die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, 61 (zu 21) die Wiedereinführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums. Der vorgeschlagenen Ausweitung des Staatsvertragsreferendums stimmt eine überwältigende Mehrheit zu (40 zu 2), während die neu eröffnete Möglichkeit einer Einschränkung des Gesetzesreferendums für die notwendigen Ausführungserlasse kontrovers beurteilt wird (33 zu 23).

Private

74 Prozent der Privaten (1960 Personen), die sich zur Reform der Volksrechte geäussert haben, bejahen die Reformbedürftigkeit ausdrücklich. 70 Prozent (1996) beurteilen das Reformpaket als ausgewogen. 60 Prozent (1702) akzeptieren die vorgeschlagene Erhöhung der Unterschriftenzahlen.

155 Zum Reformbereich Justiz

Kantone

Insgesamt haben die Kantone sehr positiv auf die Vorschläge im Reformbereich Justiz reagiert. Fünf Kantone [45] erachten das Reformkonzept für überzeugend. Insbesondere die Harmonisierung des Prozessrechts stösst bei den Kantonen auf breite Zustimmung. Die KdK sowie 17 Kantone [46] befürworten eine Bundeskompetenz zur Harmonisierung des Zivilprozessrechts. Die KdK und acht Kantone [47] stellen ihre Zustimmung unter den Vorbehalt, dass die Behördenorganisation in der Kompetenz der Kantone verbleibt. Fünf Kantone [48] treten für eine weiterreichende Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts ein. Bei der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts ist die Zustimmung noch deutlicher ausgefallen: 20 Kantone [49] begrüssen eine entsprechende Bundeskompetenz. Nach Auffassung der KdK und von neun Kantonen [50] soll die Behördenorganisation bei den Kantonen verbleiben. BL begrüsst die ermöglichte Vereinheitlichung des Rechtsmittelsystems. 17 Kantone [51] unterstützen die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Bundesgesetzgebung. Im weiteren erachten 16 Kantone [52] die Ermöglichung von Beschränkungen des Zugangs an das Bundesgericht für vertretbar; ein Kanton lehnt sie ab [53]. Sie-

---

45 BL, BE, BS, SZ, TI.

46 AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NW, OW, SG, SH, UR, VS, ZG, ZH.

47 AG, BE, FR, GR, NW, VS, ZG, ZH.

48 AG, BE, BL, BS, SH.

49 AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, UR, VS, ZG, ZH.

50 AG, BE, BS, FR, GR, NW, VS, ZG, ZH.

51 AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TI, UR, VS. Dagegen: AI.

52 AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, UR.

53 VS.

ben Kantone [54] begrüssen die Verankerung einer Rechtsweggarantie, fünf [55] stellen sich dagegen. Acht Kantone [56] (dagegen: 4 [57]) befürworten die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts, elf [58] (gegen 1 [59]) den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes auf unterer Stufe.

Parteien

Den Vorschlägen zur Reform der Justiz stimmen FDP, CVP und SVP im wesentlichen zu. FDP und SVP betonen die Dringlichkeit der Justizreform; doch dürfe die laufende OG-Revision durch die Verfassungsreform nicht verzögert werden. Die FDP verlangt, dass die Kompetenzen des Bundes im Straf- und Zivilprozessrecht gleich weit reichen; zudem sei die Kompetenz des Bundes zum Erlass einheitlicher Verwaltungsverfahrensgrundsätze zu prüfen. Die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen wird begrüsst; mehrheitlich heisst die FDP auch den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit gut. Im Bereich des Völkerrechts sei aber die Normenkontrolle auf Ansprüche aus dem Völkerrecht zu begrenzen. Die CVP erachtet das Reformpaket für wichtig. Sie spricht sich für die Verankerung einer Rechtsweggarantie und die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen aus. Sie unterstützt auch den vorgeschlagenen massvollen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Im Bereich des Prozessrechts plädiert sie für die Harmonisierung des Zivilprozessrechts und die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts. Für die SVP bilden die Reformvorschläge ein innovatives, umfassendes, in sich geschlossenes und überzeugendes Reformkonzept. Insbesondere begrüsst sie auch die Bundeskompetenzen im Bereich des Straf- und des Zivilprozessrechts. Während die SP die Reformvorschläge zur Justiz zu einem grossen Teil als nicht überzeugend ablehnt, werden sie von der EVP vollumfänglich unterstützt.

Spitzenverbände der Wirtschaft

Den Vorschlägen zur Reform der Justiz stimmt der SHIV zu; diese könnten aber auch ohne die Nachführung realisiert werden. Auch für den ZSAO stimmt die Stossrichtung. Demgegenüber äussert sich der SGV kritisch. Die Reformvorschläge liessen die politische Gewalt ausser acht. Insbesondere führe die vorgeschlagene Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem Richterstaat. Der SGV spricht sich aber für die Verankerung von Zugangsbeschränkungen und die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts aus.

SGB und CNG zweifeln an der Dringlichkeit der Justizreform, stimmen aber den Reformvorschlägen weitgehend zu. Insbesondere begrüsst der SGB die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Für den CNG stehen Zugangsbeschränkungen ausser Dis-

---

54 AG, BE, BL, BS, JU, NE, SG.

55 AI, FR, GE, GR, LU.

56 BL, BS, FR, GE, JU, NE, VS; unter Vorbehalt: AG.

57 AI, BE, GR, SG.

58 AG, BE, BL, BS, JU, GE, GR, LU, NE, SG, VS.

59 FR.

kussion. Er stellt sich ebenfalls gegen die Errichtung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts. Im Bereich des Straf- und Zivilprozessrechts erachtet er eine Harmonisierungskompetenz des Bundes für völlig ausreichend.

Weitere Organisationen

Die Organisationen befürworten mit grosser Mehrheit die Bundeskompetenzen zur Harmonisierung des Zivilprozessrechts (68 zu 5) und zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (67 zu 4). Hingegen wird die Möglichkeit von Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht völlig kontrovers beurteilt (35 zu 37). Auf der anderen Seite findet die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit nahezu ungeteilte Zustimmung (85 zu 5).

Private

Bei den Privaten zeigt sich ein gleiches Bild: Zustimmung zu den Bundeskompetenzen zur Harmonisierung des Zivilprozessrechts (84 %) und zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts (90 %). Für die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen sich 79 Prozent aus. Kontroverse Meinungen werden zu den Zugangsbeschränkungen vertreten (57 % ja, 43 % nein).

16 Die Anpassung des Vernehmlassungsentwurfs und der Reformpakete an die Ergebnisse der Vernehmlassung

Die jetzige Verfassungsvorlage unterscheidet sich nicht grundsätzlich vom VE 95. Der Bundesrat bleibt seinem Konzept, das in der Vernehmlassung überwiegend positiv aufgenommen worden ist, treu. Die Verfassungsvorlage gliedert sich deshalb wiederum in drei Teile, nämlich den Entwurf zu einer nachgeführten Bundesverfassung, den Entwurf zu einer Reform der Volksrechte und den Entwurf zu einer Reform der Justiz. Diese drei Entwürfe sind nun als *eigenständige Bundesbeschlüsse* konzipiert, über die zunächst das Parlament und danach Volk und Stände einzeln zu befinden haben.

Der Bundesrat hat sich, was die inhaltlichen Neuerungen betrifft, auf die beiden Reformbereiche konzentriert und auf punktuelle Neuerungen im Sinne von Varianten verzichtet. Er möchte damit zum Ausdruck bringen, dass der *Nachführung* als Grundlage aller weiteren Reformen (zeitliche) Priorität zukommt. Die Diskussion über diese Vorlage soll weder mit umstrittenen Vorschlägen noch mit grösseren materiellen Neuerungen belastet werden. Angesichts der vielen Anregungen, die in der Vernehmlassung zu fast allen Bereichen gemacht wurden, wäre schon deren Auswahl schwierig. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage enthält die Vorlage deshalb *keine Varianten* mehr. Immerhin weist der Bundesrat in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln der nachgeführten Bundesverfassung gelegentlich auf mögliche Neuerungen hin.

Die Normtexte des Verfassungsentwurfs und der Vorschläge zu den Volksrechten und zur Justiz sowie die Erläuterungen dazu sind im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet worden. Dabei konnte längst nicht allen Anliegen Rechnung getragen werden. Einerseits durfte das Nachführungskonzept nicht gesprengt werden; am Text

konnten deshalb nur Änderungen vorgenommen werden, die das *geltende* Recht besser zum Ausdruck bringen als der Vernehmlassungsentwurf, keinesfalls jedoch Korrekturen an dem von Praxis und Lehre entwickelten und von den Behörden angewendeten Verfassungsrecht. Nur selten, leider, führten die Anpassungen zu einer Entlastung des Verfassungstexts, mussten doch häufig aus Gründen der "Absicherung" wieder Ergänzungen vorgenommen werden. Andererseits mussten natürlich auch die Vorschläge im Bereich der Reformen in das Konzept passen. So war es mit dem bundesrätlichen Konzept der differenzierenden Weiterentwicklung der Volksrechte "im Paket" schlechthin nicht vereinbar, Vorschläge zu berücksichtigen, die entweder zu einer einseitigen Ausweitung der Volksrechte oder aber durchwegs zu deren Einschränkung geführt hätten.

Der nachfolgende Überblick zeigt, wo vor allem Anpassungen vorgenommen worden sind. Ausführliche Begründungen für die Berücksichtigung beziehungsweise die Nichtberücksichtigung von Vorschlägen, die in der Vernehmlassung gemacht worden sind, finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.

161 Änderungen am Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung

Der jetzt vorgeschlagene Verfassungsentwurf unterscheidet sich in folgender Hinsicht vom VE 95:

- Die *Feinstruktur* des Entwurfs ist in einigen Punkten überarbeitet worden. Neu gegliedert sind insbesondere die Normen über das Verhältnis von Bund und Kantonen (Art. 34 ff.). Ferner ist auf die Verschiebung einzelner Artikel hinzuweisen (Raumplanung, öffentliche Werke, Strukturpolitik, Vernehmlassungsverfahren u.a.m.). Neu ist ferner eine Bestimmung über Kirche und Staat (Art. 84). Sie enthält die Bewilligungspflicht für die Errichtung neuer Bistümer und gehört deshalb – aus systematischen Überlegungen – nicht in den Grundrechtsteil (Art. 12 Abs. 4 VE 95), sondern zu den Kompetenzbestimmungen.

- Einige Artikel sind *aufgeteilt* worden: Das Grundrecht auf Existenzsicherung ist nun im Entwurf als selbständiger Artikel enthalten (VE 95: Art. 9 Abs. 3). Der Film ist von der Kultur gelöst und neu bei den übrigen Massenmedien eingeordnet worden (Art. 77). Der Artikel über die Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie ist in einen Artikel über Gentechnologie und in einen Artikel über die Fortpflanzungsmedizin und die Gentechnologie im Humanbereich aufgeteilt worden (Art. 110 f.).

- Im Sinne einer Ergänzung ist das Gebot der Beachtung des Völkerrechts neu bei den staatlichen Grundsätzen aufgeführt worden, hingegen ist in Artikel 180 des Entwurfs, der sich zu den für das Bundesgericht und die anderen Behörden massgebenden Erlassen äussert, durch die Anlehnung an den Text des heutigen Artikels 113 Absatz 3 BV bewusst darauf verzichtet worden, die Streitfragen betreffend das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der Nachführung zu klären.

- Das *Redaktionsgeheimnis* wird nicht mehr als Variante vorgeschlagen, sondern ist in den Entwurf integriert worden (Art. 14 Abs. 3).

- Die *Sozialziele* gaben in der Vernehmlassung Anlass zu zahlreichen Anregungen und Bemerkungen. Sie sind überarbeitet worden, in ihrem Kerngehalt aber weiterhin Bestandteil des Entwurfs (Art. 33).

- Die Bestimmungen über das *Verhältnis von Bund und Kantonen* waren Gegenstand intensiver Gespräche mit Vertretern der Kantone. Sie sind grundlegend überarbeitet worden, um den Anliegen der Kantone besser Rechnung zu tragen.

- Neu ist im Entwurf ein Artikel über die *Jugendarbeit* und die *Erwachsenenbildung* eingefügt worden (Art. 81). Die entsprechenden Tätigkeiten des Bundes sollen so besser sichtbar gemacht werden. Damit wird auch den Wünschen zahlreicher Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser nach einem Jugendartikel wenigstens teilweise entsprochen.

- Mit der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 ist ein neuer *Landwirtschaftsartikel* in die Verfassung aufgenommen worden. Der Entwurf übernimmt diesen Artikel praktisch unverändert (Art. 95).

- Bei der *Redaktion* der Bestimmungen hat man sich auf Anregung verschiedener Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser zu zahlreichen Artikeln stärker an den Text der geltenden Verfassung angelehnt. Für diese redaktionellen Änderungen sei auf die Kommentierung der einzelnen Artikel verwiesen.

162 Änderungen im Reformbereich Volksrechte

Das Vernehmlassungsergebnis zu den Reformvorschlägen im Bereich Volksrechte ist grundsätzlich positiv ausgefallen. In einigen wenigen Punkten hat der neue Entwurf allerdings im Anschluss an die Vernehmlassung materielle Änderungen erfahren:

- Die im VE 95 vorgeschlagene Verdoppelung der Unterschriftenzahlen ist angesichts der kontroversen Aufnahme in der Vernehmlassung abgeschwächt worden. So verlangt der VE 96 für die Volksinitiative auf Totalrevision und für diejenige auf Teilrevision der Bundesverfassung nicht mehr 200 000, sondern nur noch 150 000 Unterschriften. Für Referenden indessen wird der ursprüngliche Vorschlag der Verdoppelung der Unterschriften von 50 000 auf 100 000 beibehalten. Unverändert beibehalten wird auch die Unterschriftenzahl für die allgemeine Volksinitiative, die wie für ein Referendum 100 000 beträgt.

- Eine wichtige Änderung der Vernehmlassungsvorlage betrifft das fakultative Verwaltungs- und Finanzreferendum. Nicht eine qualifizierte Parlamentsminderheit von einem Drittel der Mitglieder eines jeden Rates soll einen Verwaltungs- oder Finanzbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellen können, sondern einzig die Mehrheit der Stimmenden in beiden Räten. Somit kehrt der Verfassungsentwurf zur üblichen Mehrheitsregel zurück. Weiter ist die Bestimmung redaktionell umgestaltet und vereinfacht worden, indem sie direkt diejenigen Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse bezeichnet, die dem fakultativen Referendum unterstellt werden können.

Auf diese Weise kann der neue Entwurf auf den umfangreichen, komplizierten Ausnahmekatalog der Vernehmlassungsvorlage verzichten.

- Ebenfalls abgeändert wurde der Doppelvorschlag im aussenpolitischen Bereich, der eine Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums vorsah, kompensiert durch eine Einschränkung des Gesetzesreferendums für die notwendige Ausführungsgesetzgebung. Für den ersten Teil des Junktims präsentiert der neue Verfassungsentwurf eine eingrenzendere Formulierung; sie soll sicherstellen, dass nur die wichtigen Staatsverträge dem Referendum unterstellt werden. Der zweite Teil des Junktims behebt das bemängelte demokratische Defizit der Vernehmlassungsvorlage und regelt nur noch den Fall der "Paketlösung", wo sich das Volk gleichzeitig über einen Staatsvertrag und die damit verbundenen Gesetzesanpassungen ausspricht.

- Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage soll die Bundesversammlung nicht mehr als zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig zur Abstimmung bringen und ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüberstellen können.

- Neu vorgesehen ist das Initiativrecht von acht Kantonen. Acht Kantone können eine Initiative auf Totalrevision oder auf Teilrevision der Bundesverfassung oder eine allgemeine Volksinitiative einreichen. Die Initiative der Kantone untersteht denselben Regeln und hat dieselben Wirkungen wie eine Volksinitiative. Sie muss von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden.

Die übrigen Reformvorschläge, namentlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, die Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen, die Befugnis der Bundesversammlung, Alternativtexte vorzulegen und mehrere Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung zu unterbreiten, wurden im Anschluss an die Vernehmlassung nicht verändert. Die zahlreichen Anregungen, kritischen Einwände und konkreten Änderungswünsche zu den Reformvorschlägen werden bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen ausführlich behandelt.

163 Änderungen im Reformbereich Justiz

Das Vernehmlassungsergebnis zu den Reformvorschlägen im Bereich der Justiz ist überwiegend positiv ausgefallen. Der Vorentwurf enthält deshalb im Vergleich zum VE 95 nur wenige Änderungen. Ausführliche Begründungen für die Berücksichtigung beziehungsweise Nichtberücksichtigung von Anregungen und Vorschlägen, die in der Vernehmlassung gemacht worden sind, finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Reformbestimmungen. Die wenigen erwähnenswerten *materiellen* Änderungen sind im Überblick folgende:

- Neu wird nicht nur für das Strafprozessrecht, sondern auch für das Zivilprozessrecht die Vereinheitlichung vorgesehen. Der weniger weitgehende Vorschlag einer blossen Harmonisierung des Zivilprozessrechts wurde in der Vernehmlassung als nicht befriedigend kritisiert.

- Anders als im VE 95, der wie die geltende Verfassung lediglich bestimmt, dass das Bundesgericht seine Kanzlei selbst bestellt, wird im neuen Verfassungsentwurf nunmehr der Grundsatz der Selbstverwaltung des Bundesgerichts verankert. Damit wird einer Forderung zahlreicher Vernehmlasser entsprochen..

- Neu formuliert wurde die Verfassungsgrundlage für Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht. Die gewählte Formulierung, wonach der Zugang zu gewährleisten ist, wenn es um eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung geht oder wenn der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat, beschreitet einen Mittelweg zwischen den gegensätzlichen Positionen, die in der Vernehmlassung bezogen wurden.

- In bezug auf die Vorlagepflicht des letztinstanzlich zuständigen Gerichts in denjenigen Sachgebieten, die vom Zugang an das Bundesgericht ausgeschlossen sind, konnte den Einwänden einiger Vernehmlasser Rechnung getragen werden. Die verfassungsrechtliche Garantie der Vorlage ist im neuen Entwurf auf wenige Gründe beschränkt (klärungsbedürftige Auslegungsfragen betreffend Bundes- und Völkerrecht, Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen).

Inhaltlich unverändert blieben die Bestimmungen über die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, die Zuständigkeiten des Bundesgerichts, die weiteren richterlichen Behörden des Bundes, die richterlichen Behörden der Kantone, die Rechtsweggarantie, die Normenkontrolle und die richterliche Unabhängigkeit; sie wurden jedoch *redaktionell* überarbeitet. Diese redaktionellen Korrekturen wurden in den neuen Verfassungsentwurf aufgenommen, um die Verständlichkeit zu erhöhen. Denn die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Formulierungen des VE 95 nicht durchwegs eindeutig waren.

17 Verfahrensfragen

Die Verfassungsreform wirft neben inhaltlichen nicht minder bedeutsame Verfahrensfragen auf. Wie soll das Reformvorhaben durchgeführt werden? Welche Möglichkeiten und Erfordernisse ergeben sich aus dem geltenden Verfassungsrecht? Sollen gegebenenfalls die Revisionsbestimmungen für die laufende Verfassungsreform geändert werden? Bei der Beurteilung dieser Fragen ist auch der Gesamtzusammenhang der Verfassungsreform zu beachten. Die Vorgeschichte des Vorhabens und die zeitlichen Vorgaben für dessen Abschluss müssen ebenso berücksichtigt werden wie dessen Grundkonzept.

Dem Auftrag des Parlaments aus dem Jahre 1987 folgend, führt der vorliegende Verfassungsentwurf das geltende Verfassungsrecht nach. Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz sind hingegen als separate Reformpakete dargestellt. Ihre Systematik und Formulierung sind auf den Text der nachgeführten Bundesverfassung ausgerichtet. Sie könnten deshalb ohne weiteres anstelle der entsprechenden Bereiche des nachgeführten Textes in die neue Bundesverfassung eingepasst werden. Weitere Reformpakete, z.B. eine Parlamentsreform oder eine Föderalismusreform, könnten hinzukommen, da die Verfassungsreform bewusst als "offener Prozess" konzipiert ist.

Im Bewusstsein, dass den Fragen des Abstimmungsverfahrens grosse Bedeutung zukommt, hat der Bundesrat am 24. November 1994 den wichtigen Vorentscheid gefällt, für die laufende Verfassungsreform *keine Änderung der Revisionsbestimmungen* vorzunehmen. Im folgenden werden deshalb nicht alle theoretisch denkbaren Abstimmungsmodalitäten erörtert. Die Ausführungen des Bundesrates konzentrieren sich vielmehr auf diejenigen Möglichkeiten, die nach Massgabe des geltenden Verfassungsrechts grundsätzlich als konzept- und kontextgerecht betrachtet werden können (Ziff. 171). Der Bundesrat erachtet es aber als seine Pflicht, Änderungen der Revisionsbestimmungen im Hinblick auf die künftige Verfassung zu prüfen (Ziff. 172). Solche Änderungen müssten seines Erachtens allerdings in das Reformpaket zu den Volksrechten, nicht in die Nachführungsvorlage integriert werden.

171 Verfahren für die laufende Verfassungsreform

171.1 Verzicht auf die Einsetzung eines Verfassungsrats

Das geltende Verfassungsrecht weist die Durchführung der Totalrevision ausschliesslich der Bundesversammlung zu. Die Einsetzung eines Verfassungsrates bedürfte einer vorgängigen Verfassungsänderung [60]. In seinem Bericht von 1985 diskutierte der Bundesrat die Frage eines Verfassungsrates eingehend; er enthielt sich letztlich eines Antrags für das laufende Revisionsverfahren, weil es der Bundesversammlung überlassen bleiben müsse, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung ausarbeiten solle [61]. 1987 haben die Eidgenössischen Räte die Möglichkeit eines Verfassungsrates bewusst offen gelassen. Der Entscheid sollte erst getroffen werden, nachdem der Bundesrat seinen Entwurf einer neuen Bundesverfassung vorgelegt hat. Aus diesen Gründen hat denn auch der Nationalrat am 19. September 1991 die Motion Nabholz, mit welcher der Bundesrat aufgefordert wurde, "unverzüglich die Möglichkeit zu schaffen, einen mit der Totalrevision der Bundesverfassung betrauten Verfassungsrat einzusetzen", auf Antrag des Bundesrates lediglich als Postulat überwiesen [62].

Die Einsetzung eines Verfassungsrates würde die laufende Verfassungsreform erheblich verlängern, da zunächst eine Verfassungsänderung vorzunehmen wäre. Sie würde es damit der Bundesversammlung verunmöglichen, ihre eigene zeitliche Vorgabe für die Verabschiedung der neuen Bundesverfassung einzuhalten (Motion Meier) [63]. Die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte haben sich zudem in der jüngeren Vergangenheit deutlich gegen die Einsetzung eines Verfassungsrates ausgesprochen. Aus diesen Gründen und unter Berücksichtigung der verschiedenen weiteren Nachteile, die mit der Einsetzung eines Verfassungsrates verbunden wären, ist der Bundesrat der Auffassung, dass

---

60 Bericht 1985, S. 114, 132; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 43 f.; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, Basel/Frankfurt a.M. 1991, N. 370, 372; Bd. II, Basel /Frankfurt a.M. 1995, N. 1306.

61 Bericht 1985, S. 116, 122 f.

62 AB 1991 N 1576 f., 1578 f.

63 AB 1993 S 1101 ff.; 1994 N 1645 ff., 2439 ff.

die Verfassungsreform von der Bundesversammlung behandelt werden sollte. Er schlägt vor, *auf die Einsetzung eines Verfassungsrats zu verzichten.*

171.2 Abstimmungsverfahren

171.21 Allgemeines

Die geltende Bundesverfassung ist relativ offen in bezug auf das Verfahren der Totalrevision. Einigermassen präzise geregelt ist eigentlich nur die Einleitung des Verfahrens (Art. 120 BV). Namentlich was die Abstimmungsmodalitäten anbelangt, bleibt dem Gesetzgeber beachtlicher Spielraum.

Nach Artikel 119 BV gilt für die Totalrevision das gleiche Verfahren wie für die Bundesgesetzgebung; dies bedeutet u.a., dass Abweichungen vom gesetzlich geregelten Verfahren der Bundesgesetzgebung grundsätzlich einer gesetzlichen Regelung bedürfen [64]. Artikel 122 BV beauftragt den Gesetzgeber, "über das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung .... das Nähere [zu] bestimmen". Nach Artikel 123 BV bedarf jede Verfassungsänderung der Zustimmung von Volk und Ständen und tritt grundsätzlich mit ihrer Annahme in Kraft.

Neben diesen drei Bestimmungen gibt es weitere rechtliche Elemente, die bei der Ausgestaltung und Beurteilung der verschiedenen Abstimmungsmodalitäten zu berücksichtigen sind. Erwähnt seien namentlich die beiden folgenden Anforderungen:

- die Abstimmungsmodalitäten müssen so beschaffen sein, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können [65];
- für Verfahren, in denen rechtlich bindende Entscheide zustandekommen, ist grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage erforderlich [66].

Im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben und Anforderungen können die Verfahren beziehungsweise Abstimmungsmodalitäten gewählt werden, die dem konkreten Revisionsvorhaben am besten entsprechen und die in einem bestimmten Kontext als am ehesten erfolgversprechend anzusehen sind.

In der älteren Lehre ist zum Teil die Auffassung vertreten worden, eine totalrevidierte Verfassung könne nur in ihrer Gesamtheit zur Abstimmung unterbreitet werden. Dies entspreche dem Wesen der Totalrevision und ergebe sich im übrigen aus Artikel 119 BV [67]. Separate Abstimmungen zu einzelnen Elementen wären mit dieser Auffassung kaum vereinbar. Gerade die Totalrevision von 1872/74 zeigt aber, dass die Praxis in diesem Punkt

---

64 Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 46.

65 Z.B. BGE **108** Ia 157.

66 Z.B. BGE **104** Ia 232 f.

67 Dazu die Nachweise bei Christoph Leuenberger, Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1978, S. 17 ff.

offener war, zumindest was die Möglichkeit der Aufteilung der Totalrevisionsvorlage in Vorlagen zu einzelnen Sachbereichen anbelangt. Zwar wurde Volk und Ständen schliesslich eine Gesamtvorlage unterbreitet, aber erst nach intensiven Diskussionen und gestützt auf eine Beurteilung der politischen Opportunität. Die Unterbreitung von Teilpaketen zu einzelnen Sachbereichen war damals jedoch als rechtlich zulässig erachtet worden.

In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich diese Auffassung auch in der Lehre klar durchgesetzt. Die Möglichkeit "geteilter" Abstimmungen wurde nicht nur für die Aufteilung in Teilpakete zu einzelnen Sachbereichen, sondern auch für die Unterbreitung von Alternativen zu einzelnen Bestimmungen akzeptiert [68]. Was die separate Unterbreitung von Teilpaketen anbelangt, decken die bisher entwickelten Vorstellungen allerdings die Lösung nicht explizit ab, die aufgrund des bundesrätlichen Konzepts zur laufenden Verfassungsreform im Vordergrund steht: Erwogen wurde primär eine Unterteilung der Gesamtvorlage in verschiedene Sachbereichspakete, nicht eine Ergänzung der Gesamtvorlage durch Reformpakete zu einzelnen Sachbereichen. Es gibt jedoch keinen Grund, die Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit "geteilter" Abstimmungen bezogen auf diese letztere Vorgehensweise anders zu beurteilen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die praktisch wohl wichtigste beziehungsweise wahrscheinlichste Form "geteilter" oder separater Abstimmungen über einzelne Elemente der Verfassungsreform. Es handelt sich um die separate Unterbreitung von eigentlichen Reformpaketen (Ziff. 171.22).

171.22 Die separate Unterbreitung von Reformpaketen

Das Konzept des Bundesrates sieht vor, dass das ganze "nachgeführte" Verfassungsrecht Gegenstand einer Vorlage bilden soll, die durch einzelne Sachbereichsvorlagen (bes. die Reformpakete zu den Volksrechten und zur Justiz) ergänzt werden kann. Diese Sachbereichsvorlagen, die im Gegensatz zur nachgeführten Verfassung wesentliche materielle Neuerungen enthalten, könnten gleichzeitig mit der nachgeführten Verfassungsvorlage oder im Anschluss an diese zur Abstimmung unterbreitet werden. Eine vorgängige Unterbreitung der Reformpakete ist theoretisch ebenfalls denkbar, scheidet aber für die laufende Verfassungsreform aufgrund der zeitlichen Vorgaben und des Konzepts aus.

Die geltende Bundesverfassung definiert den Begriff der Totalrevision nicht. Das Verfahren der Totalrevision gelangt einmal dann zur Anwendung, wenn sämtliche Bestimmungen der alten Verfassung durch einen neuen Verfassungstext ersetzt werden. Ob die neue Verfassung auch inhaltlich Neues enthält, ist dabei nicht massgeblich. Es kann sich durchaus lediglich um eine formelle Totalrevision (z.B. neue Formulierungen, neue Gliederung) handeln, die auf inhaltliche Neuerungen verzichtet. Im Vordergrund steht in diesem Fall ein formelles Kriterium: Die alte Verfassungsurkunde wird durch eine neue

---

68 Bericht 1985, S. 123 ff.; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 58.

ersetzt [69]. Der Begriff der Totalrevision hat aber neben dieser formellen auch eine materielle Dimension: Selbst eine Revision, die sich formell nur auf einen oder einzelne Artikel bezieht, könnte in ihren Wirkungen einer Totalrevision gleichkommen, wenn sie das Verfassungsganze antastet und "die Verfassungsordnung inhaltlich umfassend ändern will" (materielle Totalrevision) [70]. Eine solche Revision müsste deshalb eigentlich im Verfahren der Totalrevision verwirklicht werden, was freilich in der Praxis des Bundes noch nie vorgekommen ist [71]. Unter anderem weil es an einer entsprechenden Verfassungspraxis und an gefestigten Lehrmeinungen fehlt, wurde beispielsweise die Volksinitiative "für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik" als zulässige Partialrevisionsinitiative behandelt, obwohl es sich "bei der angestrebten Abschaffung der Armee ... um eine staatsgestaltende Grundentscheidung" handelte [72].

Wie sich zeigt, kann der Begriff der Totalrevision anhand formeller und materieller Kriterien umschrieben werden. Dementsprechend sind verschiedenartige Typen von Totalrevisionen zu unterscheiden [73]. Neben der materiellen Totalrevision und der totalen Formalrevision (d.h. einer formellen Totalrevision ohne materielle Neuschöpfungen) kommen insbesondere punktuelle Neuschöpfungen in Betracht. Es kann sich hierbei um Neuschöpfungen von Einzelfragen handeln, die mit einer formellen Totalrevision gekoppelt sind, oder auch um Neuschöpfungen ganzer Bereiche, also um eigentliche Regelungskomplexe. Letztere können – müssen aber nicht – mit einer formellen Totalrevision verbunden werden [74].

Die bundesrätlichen Reformvorschläge zu den Volksrechten und zur Justiz wollen in ihrem Bereich eine umfassende Neuregelung. Sie sprengen wohl den Grundsatz der Einheit der Materie und können somit kaum auf dem Weg der Partialrevision realisiert werden. Wollte man diese beiden Pakete unabhängig von der Nachführungsvorlage als separate Vorlagen zur Abstimmung bringen, müsste dies somit auf dem Weg der Totalrevision geschehen, da für die Totalrevision der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gilt. Es würde sich um materielle Totalrevisionen handeln [75]. Immerhin ist denkbar, dass die

---

69 Bericht 1985, S. 109; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, Basel/Frankfurt a.M. 1991, N. 352; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zürich 1993, N. 931.

70 Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz.17.

71 Vgl. Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, Basel/Frankfurt a.M. 1991, N. 353 f., 357 ff.; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 12, 17 f.

72 BBl 1988 II 971. Vgl. AB 1988 N 1709 ff., 1756 ff.; S 1989 2 ff.

73 Bericht 1985, S. 109 f.; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 20. Vgl. auch Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, Basel/Frankfurt a.M. 1990, N. 352 ff.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zürich 1993, N. 930 ff.

74 Vgl. die diffenzierte Untergliederung bei Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 22.

75 In diesem Zusammenhang sei auf folgendes hingewiesen: Wenn man davon ausgeht, dass die Behörden solche Pakete als materielle Totalrevisionen zur Abstimmung unterbreiten können, müsste es grundsätzlich auch den Bürgerinnen und Bürgern möglich sein, auf dem Weg der Volksinitiative eine umfassende Neugestaltung eines ganzen Sachbereichs der Verfassung zu verlangen, da für Behördenvorlagen und für Vorlagen, die aufgrund einer Volksinitiative zur Ab-

beiden Pakete im Verlauf der parlamentarischen Beratungen noch Änderungen erfahren, so dass sich später eventuell eine andere Beurteilung aufdrängen könnte. Auch wenn die Reformpakete im Verfahren der Totalrevision behandelt werden, ist im Interesse der korrekten Willensbildung darauf geachtet worden, dass sie nur Bestimmungen enthalten, die zum jeweiligen Sachbereich gehören.

Aufgrund des bundesrätlichen Konzepts und der zeitlichen Vorgaben der Bundesversammlung kommt zunächst die *gleichzeitige* Abstimmung über die Nachführungsvorlage und die beiden Reformpakete in Betracht. In diesem Fall können die Reformpakete als Alternativen ausgestaltet werden. Denkbar ist aber insbesondere auch eine Lösung, bei der die beiden Reformpakete als bedingte Vorlagen ausgestaltet werden, die nur bei Annahme der Nachführungsvorlage in Kraft gesetzt werden. Diese Art der Verknüpfung von Vorlagen ist von der Bundesversammlung zum Beispiel bei den Mehrwertsteuervorlagen von 1993 bereits praktiziert worden [76]. Die mögliche Beeinträchtigung der korrekten Bildung des Volkswillens erscheint in diesem besonderen Fall im übrigen als weniger gravierend als z.B. bei den Mehrwertsteuervorlagen, weil nach dem Auftrag des Parlaments in der Hauptvorlage ja lediglich das geltende Recht nachgeführt werden sollte.

Nach dem Modell der Mehrwertsteuervorlagen 1993 und der Sparvorlagen 1974 [77] können bei einer allfälligen Verwerfung der Nachführungsvorlage die Reformpakete nicht in Kraft treten. Anders als bei der bedingten Unterbreitung von Einzelbestimmungen (dies wäre der Fall, wenn Alternativen zu punktuellen Innovationen als bedingte Vorlagen ausgestaltet würden) wäre es jedoch unbefriedigend, wenn umfassende Reformpakete trotz ihrer Annahme durch Volk und Stände nicht rechtskräftig werden könnten. Entsprechend könnten in den beiden Reformvorlagen die Konsequenzen einer Nichtannahme der Hauptvorlage etwas differenzierter geregelt werden. Beispielsweise könnten die angenommenen Reformvorlagen als "Amendments" zur geltenden Bundesverfassung in Kraft gesetzt werden. Denkbar wäre auch, die Bundesversammlung zu ermächtigen, die Reformpakete formell zu überarbeiten und in die geltende Bundesverfassung einzupassen. Schliesslich käme auch in Betracht, dass Volk und Ständen lediglich die sich aus der Annahme der Reformpakete ergebenden Änderungen der geltenden Bundesverfassung nochmals unterbreitet würden.

Nach Auffassung des Bundesrates und der Lehre setzt die gleichzeitige Unterbreitung von Alternativen grundsätzlich die Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage voraus [78]. Dies ergibt sich namentlich aus dem in Artikel 122 BV enthaltenen Gesetzgebungsauftrag. Allerdings ist jede Totalrevision ein aussergewöhnliches, ja

---

stimmung gelangen, unter dem Gesichtspunkt der korrekten Meinungsbildung und Entscheidfindung eigentlich die gleichen Massstäbe gelten sollten.

76 BBl 1993 II 873 ff.

77 Vorlagen betreffend Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes 1974 (BBl 1974 II 879 ff.).

78 Vgl. Bericht 1985, S. 132; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 58 und 91; Jörg Paul Müller, Bericht vom 29. August 1980 über Alternativen zum ordentlichen Revisionsverfahren im Hinblick auf eine Totalrevision der Bundesverfassung, verfasst im Auftrag des Vorstehers des EJPD, S. 60.

einmaliges Vorhaben. Man kann deshalb auch die Auffassung vertreten, das Verfahren der Totalrevision verlange eine *Ad-hoc*-Lösung und entziehe sich einer generell-abstrakten Regelung. Zudem hat die Bundesversammlung namentlich mit den Mehrwertsteuervorlagen von 1993 eine Verknüpfung von Vorlagen vorgenommen, ohne dass dafür eine ausdrückliche gesetzliche Regelung vorhanden war. Absolut zwingend scheint eine solche angesichts der Praxis der Bundesbehörden bei der Sparvorlage 1974 und bei der Mehrwertsteuervorlage 1993 somit nicht zu sein, soweit – wie zumindest formell gesehen bei diesen Präzedenzfällen – nicht eigentliche Alternativen zur Abstimmung unterbreitet, sondern bedingte Abstimmungen durchgeführt werden. Die vorgängige Schaffung einer gesetzlichen Grundlage würde allenfalls helfen, Diskussionen über die Rechtmässigkeit des Vorgehens zu vermeiden. Dieser Umstand ist bei der Beurteilung der politischen Opportunität von Alternativen mitzubedenken. Anderseits könnte die Schaffung von Verfahrensregeln auf Gesetzesstufe zum Anlass genommen werden, die Verfassungsrevision überhaupt in Frage zu stellen, was sich nachteilig auf das Projekt auswirken könnte.

Als relativ einfach erweist sich demgegenüber ein Vorgehen, bei dem zuerst über die nachgeführte Bundesverfassung abgestimmt wird und *anschliessend* die Reformpakete unterbreitet werden. Die Reformpakete müssen hier nicht als bedingte Vorlagen ausgestaltet, sondern können als eigenständige materielle Totalrevisionen realisiert werden. Soll hingegen ein gleichzeitiges Inkrafttreten der nachgeführten Verfassung und der angenommenen Reformvorlagen sichergestellt werden, so bedarf die Frage der Inkraftsetzung der Nachführungsvorlage einer ausdrücklichen Regelung. Beim Fehlen einer expliziten Regelung treten Verfassungsänderungen mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 123 Abs. 1 BV). Die zeitliche Staffelung (in einem ersten Schritt Nachführung und erst im zweiten Schritt Reformen) würde es erlauben, den Ausgang der Abstimmung über die Nachführung abzuwarten, bevor die Reformvorlagen im Parlament definitiv verabschiedet werden. Das Parlament hätte so die Möglichkeit, flexibel auf den Ausgang der Abstimmung über die Nachführung zu reagieren und beispielsweise zu entscheiden, ob zunächst ein neuer Anlauf für die Nachführung unternommen werden soll oder ob die Reformvorlagen formal an die geltende Verfassung angepasst und trotz des Scheiterns der Nachführungsvorlage möglichst rasch zur Abstimmung gebracht werden sollen.

171.23 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die aufgezeigten Möglichkeiten geteilter Abstimmungen weisen zum Teil eine beachtliche Komplexität auf. Weil ein übermässig kompliziertes Abstimmungsverfahren die Chancen der Verfassungsreform eher beeinträchtigt als erhöht, drängt sich nach Meinung des Bundesrates auf, im Rahmen des rechtlich Zulässigen möglichst einfache Vorgehensweisen und Abstimmungsmodalitäten auszuwählen [79].

---

79 Bericht 1985, S. 126.

Die Durchführung separater, gleichzeitiger Abstimmungen zu einzelnen Elementen der Verfassungsreform verlangt grundsätzlich eine gesetzliche Regelung des Verfahrens. Diese Regelung müsste in Kraft sein, bevor über die Verfassungsvorlagen abgestimmt wird, was praktisch wohl schwierig zu realisieren wäre, wenn die Verfassungsreform nach dem vorgesehenen Zeitplan durchgeführt werden soll. Angesichts der erwähnten Präzedenzfälle ist jedoch nach Auffassung des Bundesrates die Unterbreitung bedingter Vorlagen ohne vorgängige Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zulässig, sofern dabei die korrekte Bildung des Volkswillens möglich ist.

Werden die separaten *Abstimmungen zeitlich gestaffelt*, können die Reformvorlagen zur Justiz und zu den Volksrechten als eigenständige materielle Totalrevisionen unterbreitet werden. Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage kann verzichtet werden. Die weiteren hängigen staatspolitischen Reformanliegen (z.B. Parlamentsreform, Föderalismusreform) können zu einem späteren Zeitpunkt in die neue Bundesverfassung integriert werden. Diese Vorgehensweise ist vergleichsweise einfach und lässt Bundesrat und Bundesversammlung einen grossen Handlungsspielraum.

172 Änderung der Revisionsbestimmungen im Hinblick auf künftige Totalrevisionen

Die geltende verfassungsrechtliche Regelung des Verfahrens der Totalrevision der Bundesverfassung ist zwar in mancher Hinsicht sehr offen, lässt aber verschiedene, praktisch immer wieder diskutierte, in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen geschaffene und von manchen auch auf Bundesebene geforderte Vorgehensweisen nicht zu. Beispielsweise ist die Möglichkeit der Einsetzung eines Verfassungsrates nicht vorgesehen. Auch eine Grundsatzabstimmung über die Durchführung einer Totalrevision ist nur in gewissen Fällen möglich.

172.1 Grundsatzentscheid des Volkes über die Einleitung einer Totalrevision

In den meisten Kantonen, die in den letzten Jahren die Totalrevision ihrer Verfassung eingeleitet oder abgeschlossen haben, wurde der Revisionsauftrag ausdrücklich vom Volk erteilt. Die Mehrzahl der Kantonsverfassungen sieht für die Frage, ob eine Totalrevision der Verfassung durchzuführen sei, zwingend eine Volksabstimmung vor [80]. Auf Bundesebene ist eine solche dagegen nur in zwei Fällen vorgeschrieben: bei Uneinigkeit der beiden Kammern der Bundesversammlung oder wenn die Totalrevision auf dem Wege der Volksinitiative verlangt wird (Art. 120 Abs. 1 BV). Zusätzlich lässt sich nach geltendem Recht eine direkt-demokratische Legitimation indirekt erwirken: ausdrücklich beispielsweise durch eine Änderung der Revisionsbestimmungen, stillschweigend oder ausdrücklich durch die Schaffung einer gesetzlichen Regelung des Abstimmungsverfah-

80 Urs Bolz, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen – Eine Bestandesaufnahme der Revisionsverfahren, in: Gesetzgebung heute 1992/2, S. 68.

rens oder schliesslich indem der Einleitungsbeschluss in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet wird.

Zweifellos kann ein Volksentscheid über die Grundsatzfrage bereits in einem frühen Stadium Klarheit über die grundsätzliche Reformbereitschaft verschaffen und damit die Konzentration auf die eigentlichen Reformanliegen erlauben. Die Wirkung eines positiven Grundsatzentscheides ist aber begrenzt. Insbesondere dürfte über die Grundsatzfrage ein Konsens leichter möglich sein als bei der nachfolgenden konkreten Umsetzung, d.h. den eigentlichen Totalrevisionsarbeiten. Politisch vermag der Volksentscheid zwar eine gewisse Bindungswirkung zu entfalten; diese dürfte aber mit zunehmender Verfahrensdauer abnehmen. Rechtlich gesehen bleibt der Verfassungsgeber bei der Abstimmung über eine neue Bundesverfassung ohnehin frei.

Das geltende Verfassungsrecht bietet mehrere indirekte Möglichkeiten, einen Grundsatzentscheid des Volkes herbeizuführen. Es eröffnet damit Spielraum für ein situationsbezogenes Vorgehen. Dem Bundesrat scheint es daher nicht angezeigt, in der neuen Bundesverfassung einen obligatorischen Grundsatzentscheid des Volkes zu verankern.

172.2 Verfassungsrat für künftige Reformen

Die Frage, ob für die Vorbereitung einer künftigen Totalrevision ein Verfassungsrat eingesetzt werden soll oder nicht, ist eine der zentralen Verfahrensfragen. Sie ist denn auch immer wieder diskutiert worden. Auch der Bundesrat hat sich eingehend damit befasst [81].

Die Schaffung eines Verfassungsrates wirft zahlreiche Fragen – insbesondere auch organisatorischer Natur – auf. Diese können indes erst dann genügend zuverlässig beantwortet werden, wenn Gestalt und Konzept einer künftigen Totalrevision in ihren Grundzügen bekannt sind.

Im übrigen weist die Einsetzung eines Verfassungsrates nicht einseitig Vor- oder Nachteile auf [82]. Wie die neueren Erfahrungen in den Kantonen zeigen, ist ein Verfassungsrat für sich allein noch kein Garant für den Erfolg einer Totalrevision. Obwohl von einem Verfassungsrat vorbereitet, scheiterte beispielsweise die neue Aargauer Kantonsverfassung im ersten Anlauf. Demgegenüber wurden sowohl die neue Berner Verfassung als auch die totalrevidierte Verfassung des Kantons Appenzell-Ausserrhoden erfolgreich abgeschlossen, ohne dass sie von einem Verfassungsrat vorbereitet worden wären. Die

---

81 Vgl. dazu den Bericht 1985, S. 114 ff. sowie vorne Ziff. 171.1.

82 Vgl. dazu den Bericht der Subkommissionen Parlamentsreform der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte vom 12. Januar 1995, "Totalrevision der Bundesverfassung. Verfahrensfragen", S. 2 f.; Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, S. 687 ff., 759; Urs Bolz, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen – Eine Bestandesaufnahme, in: Gesetzgebung heute 1992/2, S. 70 ff.; Luzius Mader, Verfahrensfragen der Verfassungsreform, in: AJP 1995, S. 1026 f.; Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 44.

Stimmberechtigten des Kantons Bern lehnten 1987 die Einsetzung eines Verfassungsrates sogar ausdrücklich ab, ebenso kürzlich diejenigen der Kantone Neuenburg und St. Gallen.

Aus der Sicht des Bundesrates drängt es sich zur Zeit nicht auf, die Möglichkeit der *Einsetzung eines Verfassungsrats für zukünftige Totalrevisionen* neu in der Verfassung zu verankern.

172.3 Abstimmungsverfahren

Die laufende Verfassungsreform beruht auf einer Verknüpfung von Nachführung einerseits und Reformen ganzer Sachbereiche andererseits. Demgegenüber ging die Modell-Studie des EJPD von 1985 von einem Verfassungstext aus, der nicht nur eine Neuformulierung des geltenden Verfassungsrechts war, sondern auch materielle Innovationen einschloss. Der VE 1977 wiederum wollte eine umfassende Neuordnung unseres Bundesstaates herbeiführen. Jedem dieser drei Entwürfe liegt mit anderen Worten ein eigenes Konzept zugrunde, und jedes dieser Konzepte verlangt grundsätzlich ein besonderes Abstimmungsverfahren.

Wie bereits früher festgehalten, bietet das geltende Verfassungsrecht grossen Spielraum für die gesetzliche Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens (Ziff. 171.2). Neben den bereits dargelegten Abstimmungsmodalitäten lässt die heutige Bundesverfassung gesetzliche Bestimmungen insbesondere über vorgängige Konsultativabstimmungen, verbindliche Vorabstimmungen über einzelne Punkte oder zu Grundsatzfragen oder die separate, gleichzeitige Unterbreitung von Alternativen zu einzelnen Punkten zu. Als ebenfalls verfassungskonform zu bewerten ist ferner die Aufteilung der Totalrevisionsvorlage in einzelne Sachbereichspakete, über die jeweils separat abgestimmt wird.

Da Gestalt und Konzept einer künftigen Totalrevision heute noch nicht bekannt sein können, sollte eine explizite Regelung des Abstimmungsverfahrens auf Verfassungsstufe sich nicht auf ein einziges Verfahren beschränken. Vielmehr müsste darauf geachtet werden, den bestehenden Spielraum nicht einzuengen. Entsprechend wäre ein geringer Regelungsgehalt die Folge. Statt bereits heute ein bestimmtes Abstimmungsverfahren auf Verfassungsstufe festzuschreiben, könnte man damit zuwarten, bis die Frage einer Totalrevision erneut aktuell wird. Wie der Bundesrat in seinem Bericht von 1985 festgehalten hat, hängt die Wahl des Abstimmungsverfahrens "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" [83]. Diese Ausführungen behalten ihre Gültigkeit [84].

---

[83] Bericht 1985, S. 134. Vgl. auch Christoph Leuenberger, Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1978, S. 42 f., 124 ff.

[84] Bestätigt werden sie überdies von der Praxis der Kantone. So haben beispielsweise die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Bern die Revisionsbestimmungen ihrer alten Verfassungen erst im Hinblick auf die sich abzeichnende Totalrevision angepasst. Die neuen Verfassungen der Kantone Basel-Landschaft und Solothurn regeln das Abstimmungsverfahren sehr offen (vgl. § 144

Eine explizite verfassungsrechtliche Regelung des Abstimmungsverfahrens für künftige Totalrevisionen scheint dem Bundesrat gerade auch aus diesen Überlegungen heraus zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, es sei denn, man fasse die Bestimmung so, dass der bestehende Spielraum nicht eingeschränkt wird.

18 Verhältnis zu hängigen Partialrevisionen

181 Im allgemeinen

Die Verfassungsentwicklung steht nicht still; sie wird vorangetrieben durch Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse. Solange die geltende Verfassung in Kraft ist, beziehen sich die Reformbegehren auf den geltenden Verfassungstext, also auf seine Struktur, Systematik, Terminologie und Numerierung. Es stellt sich jedoch die Frage, wie Partialrevisionsbegehren, die noch unter der alten Verfassung eingereicht oder bereits von Volk und Ständen angenommen worden sind, in die neue Verfassung zu integrieren sind. Es gilt folgende Fälle zu unterscheiden:

- Wird eine Partialrevision der alten Verfassung noch vor dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen über die neue Verfassung angenommen, so kann die Bundesversammlung die Bestimmung in ihre Vorlage integrieren und sie gegebenenfalls formal anpassen. Es stellen sich keine Probleme.

- Probleme können sich ergeben mit Verfassungsänderungen, die angenommen werden zwischen der Verabschiedung der Vorlage für eine neue BV durch die Bundesversammlung und dem Inkrafttreten der neuen Verfassung. Nach dem Vorschlag des Bundesrats tritt die neue Verfassung erst einige Zeit nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft: Ziffer IV Absatz 2 des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte BV besagt, dass die Bundesversammlung den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen BV bestimmt. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt die alte Verfassung in Kraft und kann weiterhin geändert werden. Die neue Verfassungsbestimmung muss aber mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung in diese überführt werden. Dabei stellt sich die Frage der formellen Anpassung. Zwei Fälle sind zu unterscheiden: Ist der Anstoss zur Partialrevision vom Parlament ausgegangen, so können Probleme weitgehend vermieden werden, indem die Partialrevisionsvorlage von der Bundesversammlung formell so weit wie möglich auf die neue BV abgestimmt und der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt wird, die Bestimmung systematisch richtig einzuordnen sowie gegebenenfalls die Terminologie anzupassen. Ist der Anstoss zur Partialrevision hingegen von einer ausformulierten Volksinitiative ausgegangen, so dürfte der Text von der Bundesversammlung nicht geändert werden. Hingegen könnte die Bundesversammlung ihren Gegenentwurf auf die neue BV abstimmen. Wird aber die Volksinitiative von Volk und Ständen angenommen, so bestimmt Ziffer III des

---

Abs. 3 KV BL, Art. 139 Abs. 3 und 4 KV SO). Etwas einschränkender ist demgegenüber Art. 129 der neuen Berner Verfassung: Neben Eventualanträgen sind Varianten zulässig, über welche vorgängig oder gleichzeitig abzustimmen ist (Abs. 3). Vgl. allgemein Urs Bolz, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen – Eine Bestandesaufnahme, in: Gesetzgebung heute 1992/2, S. 68 f.

Bundesbeschlusses über eine nachgeführte BV, dass die Bundesversammlung diese Verfassungsbestimmung auch in die neue Bundesverfassung integrieren muss. Die Bundesversammlung wird die Bestimmung mit der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung formell an die Struktur und Terminologie der neuen BV anpassen und den systematisch angemessenen Platz und damit auch die Artikelnummer der neuen Bestimmung festlegen. Der normative Gehalt dagegen ist unverändert zu übernehmen. Da die Bundesversammlung bei den Beratungen über die neue Bundesverfassung nicht an ihren eigenen Nachführungsauftrag gebunden ist, kann sie materiell neues Verfassungsrecht in die Vorlage einfügen. Es ist daher auch denkbar, dass die Anliegen einer Volksinitiative zur gegenwärtigen Bundesverfassung in der neuen bereits verwirklicht sind.

- Die gleiche Regelung gilt für Volksinitiativen, die noch vor Inkrafttreten der neuen Verfassung zur Unterschrift aufgelegt werden, über die aber erst nach deren Inkrafttreten abgestimmt werden kann.

182 Im besonderen

In seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse hat der Bundesrat eine Prüfung der Begehren für eine Partialrevision im Rahmen der Reform der Bundesverfassung zugesichert. Eine Reihe solcher Vorstösse kann mit dem Beschluss über die neue Bundesverfassung abgeschrieben werden [85]. Andere werden in den Erläuterungen der einzelnen Artikel (Ziff. 212, 222 und 232) erwähnt oder kommen dort als mögliche Neuerung (punktuelle Änderung) zur Diskussion.

---

85 Siehe S. 1 f. dieser Botschaft. Infolge des Verlaufs der Revisionsarbeiten (speziell des Verzichts auf die im VE 95 vorgeschlagenen Varianten) werden eine Reihe von zunächst zur Abschreibung vorgesehenen Vorstössen *nicht* als erledigt betrachtet:
1980 M zu 77.202 Initiative Bern. Bundesverfassung. Änderungen im Bestand der Kantone (S 10.3.80, Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates; N 19.6.80),
1980 M zu 78.201 Initiative Neuenburg. Bundesverfassung. Änderungen im Bestand der Kantone (S 10.3.80, Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates; N 19.6.80),
1991 P 90.949 Gebietsveränderungen (N 22.3.91, Bonny),
1993 P 91.3303 Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt (N 3.6.93, Hess Peter),
1993 P 93.3132 Revision des Verfahrens beim Kantonswechsel von Gemeinden (N 17.12.93, Gross Andreas),
1995 P 94.3261 Bericht über die Lage der Schweizer Städte (N 18.12.95, Gross Andreas),
1995 P 95.3311 Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat (S 12.12.95, Loretan).

19 Übergangsrecht und Anpassungen der Gesetzgebung

191 Übergangsrecht

191.1 Allgemeine Übergangsprobleme

Das Übergangsrecht soll den Übergang von der alten zur neuen Verfassung ordnen. Bei einer Totalrevision der Bundesverfassung ist dabei besonders zu beachten, dass die Bundesverfassung Grundlage der gesamten staatlichen Rechtsordnung ist. Eine totalrevidierte Bundesverfassung wirkt sich somit auf sämtliches nachgeordnetes Bundesrecht sowie auf das kantonale Recht aus [86].

Bei der laufenden Verfassungsreform freilich ist dieses Problem entschärft: Die Nachführung gibt das gesamte, schon heute geltende Verfassungsrecht des Bundes wieder. Sie enthält grundsätzlich (zumindest vorläufig) keine materiellen Neuerungen. Gleichwohl stellen sich zusätzlich zu der bereits diskutierten Frage, wie mit hängigen Volksinitiativen zu verfahren ist, verschiedene übergangsrechtliche Probleme. Vereinzelt werden Bestimmungen der heutigen Bundesverfassung nicht in die nachgeführte Bundesverfassung übernommen, sondern auf die Gesetzesebene herabgestuft, weil ihre Verfassungswürdigkeit verneint wird. Andere Normen wiederum werden als obsolet betrachtet, fallen somit ersatzlos dahin. Schliesslich muss auch die Frage des Inkrafttretens der neuen Bundesverfassung erörtert werden.

191.2 Bestimmungen, die nicht in die neue Verfassung aufgenommen worden sind

Mit der Totalrevision soll die Verfassung gestrafft werden; die neue Verfassung soll weniger detaillierte Regelungen enthalten, die Normierungsdichte soll herabgesetzt werden. Zahlreiche bisher in der Verfassung zu findende Bestimmungen werden daher nicht mehr oder in veränderter, gestraffter Weise in die neue Verfassung aufgenommen. Dabei sind vier Gruppen zu unterscheiden: Eine Bestimmung kann wegfallen, weil sich ihr beizubehaltender Gehalt auf dem Weg der Auslegung aus einer anderen Bestimmung der neuen Verfassung ergibt; sie kann zeitlich begrenzt als Übergangsbestimmung aufgenommen werden; sie kann ersatzlos wegfallen oder sie kann auf der Gesetzesstufe weitergeführt werden.

191.21 Weitergelten ohne Übergangsbestimmung

In vielen Fällen kann auf die Aufnahme einer bisherigen Bestimmung der Bundesverfassung in den Text der neuen Verfassung verzichtet werden, weil die Regelung sich inhaltlich aus einer anderen, umfassenderen Bestimmung ergibt, in ihr schon enthalten ist. Das gilt beispielsweise für mehrere Vorbehalte des kantonalen Vollzugs (wie etwa

---

86 Bericht 1985, S. 134.

in Art. 40 BV über das Messwesen), die grundsätzlich in der allgemeinen Regelung von Artikel 37 Absatz 1 VE 96 aufgehen. In ähnlicher Weise kann die mögliche Mitwirkung der Wirtschaftsorganisationen beim Vollzug der wirtschaftsbezogenen Bundesgesetze (Art. 32 Abs. 3 BV) ohne explizite Nachführung im Wirtschaftsabschnitt bleiben, da der Artikel 166 VE 96 in Absatz 3 eine entsprechende Möglichkeit in allgemeiner Weise gewährt. Was einmal geregelt ist, braucht nicht wiederholt zu werden.

191.22 Weiterführung als Übergangsbestimmung

Zwölf Bestimmungen werden als Übergangsbestimmungen (in Art. 185 VE 96) weitergeführt. Damit kann bisheriges Verfassungsrecht weitergelten, und der Status quo wird befristet verfassungsrechtlich sichergestellt. Gleichzeitig aber wird durch die beschränkte Geltungsdauer der Übergangsbestimmung (z.B. "längstens bis 2006" oder "bis zum Erlass eines Bundesgesetzes") erreicht, dass an sich nicht der Verfassungsstufe angehörende Einzelregelungen wie die Bestimmungen über die Mehrwertsteuer (Art. 185 VE 96 Ziff. 10) nicht auf Dauer in der Bundesverfassung verbleiben.

Diese Art der Regelung von Übergangsfragen sollte nur ausnahmsweise angewandt werden, weil die Aufnahme einer Übergangsbestimmung in die Verfassung das übergangsrechtliche Problem nicht eigentlich löst, sondern nur die Antwort hinausschiebt. Es gibt aber Fälle, in denen eine längere Frist bis zum Erlass einer Bundesgesetzgebung eingeräumt werden muss.

Die einzelnen Übergangsbestimmungen von Artikel 185 VE 96 sind jeweils einem Artikel zugeordnet und werden innerhalb der Kommentierung dieses Artikels erläutert.

191.23 Ersatzloses Dahinfallen

Bisherige Verfassungsbestimmungen, die eindeutig nicht mehr zeitgemäss sind oder jeden denkbaren Anwendungsbereich verloren haben und daher völlig überflüssig sind, können ersatzlos gestrichen werden (z. B. Militärkapitulationen Art. 11 BV, Brauteinzugsgebühren Art. 54 Abs. 6 BV, Abzugsrechte Art. 62 BV, Freizügigkeit gegenüber auswärtigen Staaten Art. 63 BV).

191.24 Weiterführung auf der Gesetzesstufe

Bisheriges formelles Verfassungsrecht, das weitergeführt werden soll, dem aber der Rang des materiellen Verfassungsrechts abgesprochen werden muss, wird auf Gesetzesstufe weitergeführt. Damit kann sich die neue Bundesverfassung auf das Verfassungswürdige beschränken. Die Weiterführung auf der Gesetzesstufe ist in manchen Fällen bereits gewährleistet, weil detaillierte Regelungen des bisherigen Verfassungstextes auf der Gesetzesebene aufgenommen worden sind (z.B. in der Alkoholgesetzgebung). Wenn hingegen die Detailregelung der alten Verfassung noch nicht Eingang in die Gesetzgebung gefunden hat, muss sie auf die Gesetzesebene herabgestuft werden. Die

Kommentierungen der einzelnen Artikel werden auf solche Sachlagen aufmerksam machen. Ausserdem sind in Ziffer 192 dieser Botschaft solche Gesetzesänderungen summarisch zusammengestellt.

Die Bundesversammlung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen BV (Ziff. IV des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte BV). Damit ist ihr die Möglichkeit eröffnet, nach der Annahme durch Volk und Stände zunächst die Arbeiten für die gesetzliche Umsetzung herabgestuften bisherigen Verfassungsrechts an die Hand zu nehmen und die neue Bundesverfassung erst danach in Kraft zu setzen. Die Bundesversammlung ist aber frei, einen anderen Zeitpunkt zu wählen. Die Probleme des Übergangs von bisherigem Verfassungsrecht zu neuem Gesetzesrecht können auf jeden Fall ohne rechtliches Vakuum gelöst werden: Ziffer II Absatz 2 des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte BV bestimmt, dass diejenigen Bestimmungen der alten BV, die in Gesetzesrecht überzuführen sind, bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmung weitergelten. So kann vermieden werden, dass in der Geltung dieses Rechts eine zeitliche Lücke entsteht.

191.3 Inkrafttreten der neuen Verfassung

Nach Artikel 123 Absatz 1 BV und Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR *161.1*) treten Verfassungsänderungen mit der Annahme von Volk und Ständen in Kraft, sofern die entsprechende Vorlage nicht etwas anderes bestimmt [87]. Das sofortige Inkrafttreten wäre denn auch eine der Möglichkeiten, die für die neue Bundesverfassung zur Auswahl stehen. Die Praxis hat andererseits von der Möglichkeit einer speziellen Regelung des Inkrafttretens in verschiedener Weise Gebrauch gemacht. Beispielsweise sah der Bundesbeschluss "über das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf" vor, dass dieser "ein Jahr nach der Annahme durch Volk und Stände" in Kraft tritt (BBl *1987* I 16) [88]. Einzelne Vorlagen enthielten ein genaues Datum des Inkrafttretens (z.B. beim Kantonswechsel des Laufentals, BBl *1993* II 874). Weiter ermächtigten etwa die Bundesbeschlüsse über die Ausgabenbremse und über die Aufhebung des Spielbankenverbots den Bundesrat, das Inkrafttreten zu bestimmen (BBl *1992* VI 58, *1994* III 1803). Diese Kompetenz kann auch ergänzt werden mit der Auflage, die Vorlage innert eines bestimmten Zeitraums in Kraft zu setzen (so z.B. die Volksinitiative "für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag", BBl *1993* II 871). Die Inkraftsetzung kann ferner der Bundesversammlung überantwortet werden. Dies ist 1874 bei der Inkraftsetzung der heutigen BV geschehen.

Bei der Regelung des Inkrafttretens der Verfassungsreform ist dem bundesrätlichen Reformkonzept Rechnung zu tragen. Nachführung, Volksrechtsreform und Justizreform sollen nach Möglichkeit nicht gleichzeitig als bedingte Vorlagen zur Abstimmung

---

87 Die Frage der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses wird nicht behandelt, da der Zeitpunkt der Erwahrung für das Inkrafttreten nicht massgeblich ist, vgl. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 123, Rz. 17.

88 Letztlich kommt diese Regelung einer Delegation an den Bundesrat sehr nahe: dieser legt nach Art. 10 Abs. 1 BPR den Abstimmungstag fest.

unterbreitet werden; sie sollen im Gegenteil als eigenständige Totalrevisionen ausgestaltet werden, über die zeitlich gestaffelt abgestimmt wird, die aber miteinander verknüpft sind.

Ein gleichzeitiges Inkrafttreten der drei genannten Vorlagen kann wünschbar sein. Damit lässt sich vermeiden, dass die Nachführungsvorlage kurz nach ihrem Inkrafttreten bereits wieder geändert wird. Werden die drei Reformvorlagen nicht gleichzeitig, sondern zeitlich gestaffelt Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet, ist daher aufgrund der geltenden Verfassungslage eine ausdrückliche Regelung des Inkrafttretens unerlässlich. Eine umfassende Delegation der Inkraftsetzung an den Bundesrat würde der staatspolitischen Bedeutung der Verfassungsreform wohl zu wenig Rechnung tragen; angemessener scheint, die Kompetenz dazu der Bundesversammlung zu geben. Ziffer IV Absatz 2 des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte BV legt deshalb fest, dass die Bundesversammlung das Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung bestimmt. Die Bundesversammlung ist frei, den Zeitpunkt nach den für sie massgeblichen Kriterien zu bestimmen. Sie kann einen schnellen Wechsel zur neuen Bundesverfassung favorisieren oder ein symbolträchtiges Datum wählen; sie kann aber auch die gleichzeitige Inkraftsetzung von Nachführung und Reformbereichen wählen oder ihre Kompetenz an den Bundesrat abtreten. Die vorgesehene Regelung erweist sich somit als sehr beweglich; sie ermöglicht die Berücksichtigung aller denkbaren Gesichtspunkte.

Schliesslich sollte die heutige Bundesverfassung formell aufgehoben werden. Aus rechtlicher Sicht ist dies zwar nicht zwingend (*lex posterior derogat legi priori*), drängt sich aber aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verfassungsklarheit auf [89]. Ziffer II Absatz 1 des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte Bundesverfassung trägt diesem Anliegen Rechnung.

Ziffer II Absatz 2 normiert die Ausnahme dazu: Bestimmungen der bisherigen Bundesverfassung, die auf Gesetzesstufe weitergeführt werden sollen, bleiben bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in Kraft. Für diese Normen wird das Ausserkrafttreten der alten Verfassung also gestaffelt.

192 Notwendige Anpassungen der Gesetzgebung

Bestimmungen der geltenden Verfassung, die keinen Eingang in die neue Verfassung oder deren Übergangsbestimmungen gefunden haben, müssen auf der Gesetzesebene weitergeführt werden. Dabei ist zu prüfen, ob sie bereits Eingang in die Gesetzgebung gefunden haben; ist dies nicht der Fall, so muss die Gesetzgebung entsprechend angepasst werden. Weiter können sich Bestimmungen der neuen Verfassung auf das bestehende Gesetzesrecht auswirken und entsprechende Anpassungen erfordern. Diese Gesetzesänderungen sollen Gegenstand einer *Zusatzbotschaft* sein, die später unterbreitet werden kann. An dieser Stelle soll lediglich eine Übersicht geboten werden.

Sofern die Gesetzesänderungen bis zum Inkrafttreten der neuen BV durchgeführt sein werden, stellen sich keine speziellen übergangsrechtlichen Probleme. Wo dies nicht der

---

89 So auch Bericht 1985, S. 135.

Fall sein wird, greift die vorläufige Weitergeltung der herabzustufenden Bestimmung der alten BV (s. dazu Ziff. 191.3).

Namentlich in folgenden Fällen erscheint uns eine Anpassung der jeweiligen Gesetzgebung nötig:

- *Anspruch auf schickliche Beerdigung (Art. 6 und 13 VE 96):* Der Anspruch auf ein schickliches Begräbnis ist grundsätzlich in der Menschenwürde von Artikel 6 VE 96 mitenthalten. Weil das sogenannte kleine Grundrecht des Artikels 53 Absatz 2 BV nicht mehr ausdrücklich in die BV aufgenommen wird, sollte eine Bestimmung in die Bundesgesetzgebung eingeführt werden, die die kantonalen Behörden dazu verpflichtet, dem Anspruch stattzugeben.
- *Religionsgemeinschaften (Art. 13 VE 96):* Die Bestimmung des nicht mehr weitergeführten Artikels 50 Absatz 3 BV über Streitigkeiten bei der Bildung oder der Trennung von Religionsgemeinschaften muss ins BG über das Verwaltungsverfahren (SR *172.021*) oder ins BG über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR *173.110*) aufgenommen werden.
- *Kirchensteuern (Art. 13 VE 96):* Artikel 49 Absatz 6 BV muss in die Bundesgesetzgebung aufgenommen werden (DBG, SR *642.11*; evtl. StHG, SR *642.14*).
- *Schutz vor Ausweisung (Art. 21 VE 96):* Artikel 37 Absatz 2 IRSG (SR *351.1*), der nicht einen so weitgehenden Schutz gewährt wie Artikel 21 Absatz 2 VE 96, ist entsprechend anzupassen.
- *Übergangsbestimmung zur Rothenturm-Initiative (Art. 62 VE 96):* Die im Kommentar genannten Bestimmungen auf Verordnungsebene reichen nicht aus, um den Bürgerinnen und Bürgern die entsprechenden Pflichten aufzuerlegen (Legalitätsprinzip); deshalb ist ein gesetzlicher Erlass nötig.
- *Freizügigkeit (Art. 86 VE 96):* Die Gewährleistung der beruflichen Freizügigkeit (Art. 86 Abs. 2 VE 96) ist auf Gesetzesebene zu konkretisieren.
- *Golddeckung (Art. 89 VE 96):* Weil die Golddeckungspflicht von Artikel 39 Absatz 7 BV nicht weitergeführt wird, werden Anpassungen des Nationalbankgesetzes (NBG; SR *951.11*) und des BG über das Münzwesen (SR *941.10*) nötig. (Die Steuerbefreiung der Nationalbank hingegen ist bereits im Gesetz verankert.)
- *Glücksspiele (Art. 97 VE 96):* Weil das Spielbankengesetz in Vorbereitung ist, entsteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf für den Bundesgesetzgeber.
- *Besteuerung von Frachturkunden (Art. 125 VE 96):* Dass Frachturkunden der SBB von den Kantonen nicht besteuert werden dürfen (Art. 7 ÜB), muss gesetzlich verankert werden.
- *Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung (Art. 129 VE 96):* Artikel 121bis BV regelt den Grundsatz des "Doppelten Ja" detailliert für Abstimmungen über Volksinitiative und Gegenvorschlag; Artikel 129 Absatz 6 VE 96 übernimmt von dieser Regelung lediglich den Grundsatz; die Details müssen neu auf der Ebene des Gesetzes (BPR; SR *161.1*) verankert werden.
- *Vernehmlassungsverfahren (Art. 138 VE 96):* Die von der BV in den Artikeln 22bis, 27ter, 27^{quater}, 27^{quinquies}, 32, 34ter, 34^{sexies} und 45bis punktuell gewährten Anhö-

rungsrechte werden durch die allgemeine Regelung von Artikel 138 VE 96 abgedeckt, sind aber auf der Ebene des Gesetzes ausdrücklich zu verankern.

- *Finanzen (Art. 157 und 171 VE 96):* Die Aufnahme von Anleihen (Art. 85 Ziff. 10 BV) wird im VE 96 nicht mehr ausdrücklich geregelt. Die Organkompetenz soll von der Bundesversammlung an den Bundesrat übergehen; dies bedingt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SR *611.0*) [90].
- *Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (Art. 174 Abs. 3 VE 96):* Der Bundesrat ist nicht mehr Genehmigungsinstanz für die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland; er nimmt lediglich davon Kenntnis und erhebt gegebenenfalls Einsprache bei der Bundesversammlung. Die Regelung des Genehmigungsverfahrens nach Artikel 7a VwOG (SR *172.010*) ist an Artikel 174 Absatz 3 VE 96 anzupassen, soweit sie Verträge der Kantone betrifft.

Namentlich in den folgenden Fällen besteht u.E. kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, weil die Bestimmungen auf der Ebene des Gesetzes bereits enthalten sind:

- *Ehehindernisse (Art. 12 VE 96):* Artikel 54 Absätze 2, 3 und 5 BV werden nicht mehr übernommen. Die Ehehindernisse sind in den Artikeln 96 ff. ZGB geregelt.
- *Religiöse Erziehung (Art. 13 VE 96):* Der Gehalt von Artikel 49 Absatz 3 BV ist in Artikel 303 ZGB hinreichend geregelt.
- *Verbot von Vereinen (Art. 19 VE 96):* Das Verbot von rechtswidrigen oder staatsgefährlichen Vereinen nach Artikels 56 BV wurde nicht mehr in den Verfassungstext aufgenommen. Es wird in Artikel 275ter StGB geregelt.
- *Wasser (Art. 60 VE 96):* Die nicht in den VE 96 aufgenommenen Einzelheiten sind bereits im BG über den Wasserbau (SR *721.100*) und im Gewässerschutzgesetz (GSchG; SR *814.20*) enthalten.
- *Zusammenarbeit mit privaten Organisationen auf dem Gebiet der Fuss- und Wanderwege (Art. 72 VE 96):* Artikel 37quater Absatz 4 BV ist durchgeführt in Artikel 8 des BG über Fuss- und Wanderwege (SR *704*).
- *Landesversorgung (Art. 94 VE 96):* Da entsprechende Änderungen im Gang sind (Agrarpolitik 2002[91]), besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.
- *Landwirtschaft (Art. 95 VE 96):* Da entsprechende Änderungen im Gang sind (Agrarpolitik 2002), besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.
- *Absinthverbot (Art. 96 VE 96):* Das Absinthverbot des Artikels 32ter BV ist im neuen Lebensmittelgesetz (LMG; SR *817.0*) und in der dazugehörigen Lebensmittelverordnung (LMV; SR *817.02*) enthalten.
- *Gesundheitspolitische Bedürfnisklausel für das Gastgewerbe (Art. 96 VE 96):* Diese kantonale Kompetenz zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit besteht auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der BV.

---

90 Vgl. den entsprechenden Vorstoss des Bundesrats aus dem Jahr 1986; BBl **1986** II 1369 ff.

91 Vgl. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002), BBl **1996** IV 1.

- *Verbot des Hausierens mit geistigen Getränken (Art. 96 VE 96)*: Das Verbot des Artikels 32quater Absatz 6 BV ist für die gebrannten Wasser in Artikel 41 des Alkoholgesetzes (SR *680*) ausgeführt.
- *Pulverregal (Art. 98 VE 96)*: Sollte das Pulverregal nach Artikel 41 Absatz 1 BV inzwischen aufgehoben werden, kann Absatz 3 gestrichen werden; es besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.
- *AHV, IV, Berufliche Vorsorge, ALV (Art. 102–105 VE 96)*: Die Details, die der VE 96 nicht übernommen hat, sind alle auf Gesetzesebene durchgeführt.
- *Interkantonale Auslieferung (Art. 114 VE 96)*: Artikel 67 BV ist bereits von Artikel 352 StGB (SR *311.0*) durchgeführt.
- *Entschädigung der Ratsmitglieder (Art. 140 und 141 VE 96)*: Die Artikel 79 und 83 BV werden nicht übernommen; die für die Mitglieder der eidgenössischen Räte im Entschädigungsgesetz (SR *171.21*) getroffene Regelung wird als genügend erachtet.
- *Vorsitz, Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr (Art. 143 und 150 VE 96)*: Die Artikel 143 und 150 VE 96 regeln das Stimm- und Wahlrecht des Präsidenten (Art. 78 Abs. 3 und 82 Abs. 4 BV) nicht mehr; die Verankerung in den Geschäftsreglementen von National- und Ständerat (SR *171.13* und *171.14*) wird als genügend erachtet.
- *Vakanzen im Bundesrat und Entlöhnung der Mitglieder des Bundesrates (Art. 163 VE 96)*. Artikel 96 Absatz 3 BV über die Wiederwahl bei Vakanzen und Artikel 99 BV über die Entlöhnung bringen Selbstverständliches zum Ausdruck. Die Wahl der Mitglieder des Bundesrates ist in den Ratsreglementen, ihre Besoldung im BG über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR *172.121*), das sich auf Artikel 85 Ziffer 3 BV (Art. 161 Abs. 1 Bst. e VE 96) stützt, hinreichend geregelt.
- *Beizug von Sachverständigen (Art. 166 VE 96)*: Artikel 104 BV ist auf Gesetzesstufe (Art. 40 VwOG, SR *172.010*) verankert.
- *Periodische Berichterstattung des Bundesrates (Art. 175 VE 96)*: Artikel 102 Ziffer 16 BV ist durch Artikel 45 GVG (SR *171.11*) gesetzlich genügend gewährleistet.
- *Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 178 VE 96)*: Die ausführliche Regelung der Artikel 110, 111, 114 und 114bis BV ist durch die Bundesgesetzgebung (OG, SR *173.110*; BZP, SR *273*; BStP, SR *312.0*) umfassend und differenziert ausgeführt worden.

In verschiedenen Fällen ist die Anpassung der Gesetzgebung näher zu prüfen:

- *Redaktionsgeheimnis (Art. 14 VE 96)*: Die Notwendigkeit einer Aufnahme des durch Artikel 14 VE 96 gewährleisteten Redaktionsgeheimnisses in die Artikel 16 Absatz 3 des BG über das Verwaltungsverfahren (SR *172.021*) und die Artikel 74 ff. des BG über die Bundesstrafrechtspflege (SR *312.0*) ist zu prüfen.
- *Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 21 VE 96)*: Es ist abzuklären, ob in Artikel 7 IRSG (SR *351.1*) die Möglichkeit, in bestimmten Fällen vom vorgeschlagenen Artikel 21 Absatz 1 VE 96 abzuweichen (vgl. Erläuterungen zu Art. 21 VE 96), ausdrücklich vorgesehen werden muss.

- *Freiheitsentzug (Art. 27 VE 96):* Im Licht der Interpretation von Artikel 27 Absatz 4 VE 96 (vgl. Erläuterungen zu Art. 27 VE 96) ist zu prüfen, ob Artikel 13c Absatz 4 des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR *142.20*) angepasst werden muss.
- *Verbot des Hausierens mit geistigen Getränken (Art. 96 VE 96):* Es ist zu prüfen, ob ein Verbot des Hausierens mit vergorenen Getränken in Nachführung von Artikel 32quater Absatz 6 BV in das Lebensmittelgesetz einzufügen ist.
- *Amtssprachen (Art. 136 VE 96):* Betreffend die rätoromanische Sprache bedarf Artikel 136 VE 96 grundsätzlich der Konkretisierung durch das Gesetz; in bestimmten Fällen ist jedoch von der unmittelbaren Anwendbarkeit auszugehen [92]. Bei der Gesetzgebung über das Rätoromanische als Amtssprache handelt es sich nicht um ein spezifisches Problem der Nachführung.

Generell sind in allen Bundeserlassen die Ingresse und die Verweise auf Artikel der alten BV an die neue BV anzupassen. Es ist zu prüfen, ob dies mit einer formellen Gesetzesänderung oder durch den Bundesrat erfolgen soll.

92 BGE 122 Ia 95.

2 Besonderer Teil

21 Entwurf zu einer nachgeführten Bundesverfassung

211 Allgemeine Einführung

Die Nachführung soll die Bundesverfassung in Ordnung bringen und ihre Mängel abbauen, sie soll das Verfassungsrecht gegenwartsnah gestalten und für die Zukunft aufbereiten; so will es – sinngemäss – der Auftrag der Bundesversammlung aus dem Jahre 1987 (vgl. Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 [1] über die Totalrevision der Bundesverfassung und Ziff. 124). Mit der nachgeführten Bundesverfassung ist nun das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes möglichst umfassend, einheitlich, systematisch, zeitgerecht, klar und verständlich kodifiziert worden. Der Entwurf gibt das Verfassungsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft so wieder, wie es in den letzten 120 Jahren von Lehre und Praxis entwickelt, verstanden und angewendet worden ist – und heute gilt. Der nachgeführte Verfassungstext ist deshalb ein getreues Abbild des *gegenwärtigen Rechtszustandes.* Damit ist eine klare und transparente Ausgangslage geschaffen für weitergehende, erkennbar als Neuerung bezeichnete Reformanliegen.

211.1 Der Nachführungsauftrag (Hinweise)

Wir haben bereits ausführlich über Sinn und Notwendigkeit einer Erneuerung unserer Bundesverfassung (Ziff. 114) und das bundesrätliche Konzept der Verfassungsreform (Ziff. 117), namentlich auch über die Rolle der Nachführung in diesem Prozess (Ziff. 117.1) berichtet. Einlässlich ist dargelegt worden, wie es zum parlamentarischen Nachführungsauftrag gekommen ist (Ziff. 123), welches sein Wortlaut, sein Inhalt und seine Bedeutung sind (Ziff. 124) und welchen Schwierigkeiten sich der Bundesrat bei der Erfüllung dieses Auftrags und bei der Ausarbeitung des Entwurfs zu einer nachgeführten Bundesverfassung gegenübergestellt sah (Ziff. 143). Auch sind erste Charakterisierungen des Entwurfs vorgenommen worden (Ziff. 118.1 und 143.1). Es geht hier also nur noch darum, den gesponnenen Faden wieder aufzunehmen, namentlich den Auftrag der Bundesversammlung noch einmal in Erinnerung zu rufen (Ziff. 211.1), übertriebene, mit dem Nachführungsauftrag nicht vereinbare Erwartungen als solche zu kennzeichnen (Ziff. 211.2) und die Entscheidungskriterien aufzuzeigen, die bei der Erarbeitung des Entwurfs wegleitend waren (Ziff. 211.3). Schliesslich soll das Ergebnis dieser Arbeiten im Überblick vorgestellt werden; insbesondere sollen einige Kennzeichen des Entwurfs hervorgehoben werden (Ziff. 211.4), um so die Leserin und den Leser vorzubereiten auf die detaillierten Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des nachgeführten Verfassungsentwurfs (Ziff. 212).

---

[1] BBl 1987 II 963.

Nach Artikel 3 des mehrfach erwähnten Bundesbeschlusses soll der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf *"das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen".*

Die Ausgangslage ist damit umrissen. Die Bundesversammlung möchte die Diskussion über die Verfassungsrevision gestützt auf einen Verfassungsentwurf führen, der klar, übersichtlich und in einer modernen Sprache aufzeigt, was heute geltendes Recht ist und wegen seiner grundlegenden Bedeutung für diesen Staat in die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gehört.

Die nachgeführte Verfassung muss – zwangsläufig – an Bewährtes und Vertrautes anknüpfen. Sie nimmt Bekanntes auf und führt Bisheriges weiter. Sie ändert nichts an den in der Vergangenheit getroffenen verfassungsrechtlichen Grundentscheiden und stellt deshalb auch keinen Bruch dar mit dem gewachsenen Verfassungsrecht. Im Gegenteil. Der nachgeführte Verfassungsentwurf soll kein umwälzender Neuanfang sein; er ist insofern auch nicht das Ergebnis schöpferischer Eingebung, sondern einer sorgfältigen Bestandesaufnahme. Und dennoch: Den Verfassungsstoff in seiner Gesamtheit identifizieren und nach Rechts- und Sachgebieten ordnen, die Verfassung von Überholtem und Zweitrangigem entlasten und Lücken schliessen, das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anpassen und Entwicklungen unter Berücksichtigung des internationalen und richterlichen Rechts einfangen, die Regelungsdichte vereinheitlichen und die Ausdrucksweise aktualisieren – das sind Aufgaben von höchster verfassungsrechtlicher Relevanz.

Die Verfassungslage so darstellen, wie sie sich heute tatsächlich präsentiert, ist bereits mehr als blosse Registrierung, mehr als Übernahme und Neuformulierung der vorgegebenen Ordnung. Denn mit der Vervollständigung, Neustrukturierung, Entschlackung und Neuformulierung des Verfassungstextes nimmt die Verfassung auch neuere Erkenntnisse der Lehre und die Entwicklungen der Praxis in sich auf. Sie öffnet sich so neuen Strömungen und Herausforderungen. Das erst befähigt sie überhaupt, ihren Geltungsanspruch ungebrochen auch in der Zukunft erheben zu können.

211.2 Möglichkeiten und Grenzen der Nachführung

Die Nachführung muss auf das Verfassungsrecht (geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht, materielles Verfassungsrecht in anderen Erlassen) ausgerichtet sein. Aber bereits die Eingrenzung dessen, was als verfassungswürdig gilt (also in die Verfassung aufzunehmen oder daraus zu entfernen ist), ist schwierig. Gleich verhält es sich mit der Bestimmung der massgeblichen Behördenpraxis oder der herrschenden Lehre und mit der adäquaten systematischen Einordnung oder der treffenden Formulierung einer Norm. Bei umstrittenen Auslegungen hat der Bundesrat primär auf die Behördenpraxis abgestellt. Zudem wurde versucht, den Formulierungen keine Meinungen zugrundezulegen, die lediglich auf einen Teil der Lehre abgestützt werden können. Die Übernahme von Regelungen aus internationalen Menschenrechtskonventionen, denen aufgrund verfassungstheoretischer Überlegungen materiell Verfassungsrang zuerkannt werden muss, beschränkt sich auf Bestimmungen und Interpretationen, die sich im schweizerischen Recht und in der schweizerischen Praxis durchgesetzt haben. Bevorzugt

behandelt wurde die EMRK; die Schweiz hat die Individualbeschwerde nach dieser Konvention gegen sich zugelassen, und die Entscheide wirken sich ähnlich aus wie verfassungsgerichtliche Urteile.

Selbstverständlich kann und soll eine nachgeführte Bundesverfassung nicht alle entscheidungsbedürftigen Verfassungsfragen lösen; sie muss sich damit begnügen, offene und umstrittene Fragen (etwa im Verhältnis Völkerrecht-Landesrecht oder im Verhältnis Bund-Kantone) als solche kenntlich zu machen. Materielle "Abrundungen" (auch wenn sie klärend und wohlgemeint sind) haben im Nachführungskonzept ebenso wenig Platz wie rechtspolitische Neuerungen. Im übrigen wurde bei strittigen Punkten möglichst die Nähe zum geltenden Verfassungstext gesucht. Freier war man in der Gestaltung der Nachführung dort, wo Konsens über die gelebte Verfassungswirklichkeit besteht. Wertungen, Entscheidungen, Akzentsetzungen sind allemal damit verbunden. Dessen war man sich schon bei den parlamentarischen Beratungen der Jahre 1986/87 bewusst. Auch über die Auswirkungen von Veränderungen war und ist man sich weitgehend einig: Werden Verfassungsbestimmungen auf die Gesetzesebene herabgestuft, verlieren sie ihre erhöhte Bestandeskraft – und umgekehrt. Neue Formulierungen eröffnen zudem immer auch neue Möglichkeiten der Akzentsetzung und Interpretation.

Solche wirklichen oder vermeintlichen Akzentverschiebungen sind bei einem "aggiornamento" des Verfassungsrechts unabdingbar und Meinungsverschiedenheiten darüber kaum zu vermeiden. Wichtig ist die *Herstellung von Transparenz*: Das Ergebnis der Aufarbeitung und Neugestaltung muss nachvollziehbar und begründbar sein, das ist das Minimum. Hingegen kann von einer Nachführung nicht erwartet werden, dass sie alle offenen Verfassungsfragen klärt und in allen Bereichen mit fortschrittlichen Neuerungen aufwartet.

Ein ernstzunehmendes politisches Problem stellt die Gefahr dar, dass in der politischen Ausmarchung über den nachgeführten Verfassungstext einmal erzielte Kompromisse aufbrechen könnten. Sicher wird man auch versucht sein, im Rahmen der "Nachführung" da und dort (scheinbar) längst fällige "Korrekturen" am alten Verfassungsrecht vorzunehmen. Damit stellt sich das Problem der *verkraftbaren Neuerungen*. Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass dabei Zurückhaltung geboten ist. Im übrigen entspräche es nicht dem parlamentarischen Auftrag und dem Konzept des Bundesrates, nun den Verfassungsentwurf mit einer Vielzahl von Varianten (punktuellen Neuerungen) zu ergänzen. Denn dies käme – wie bereits erwähnt – indirekt einer verkappten materiellen Totalrevision der Bundesverfassung gleich. Der Bundesrat hat deshalb bewusst auf Varianten im Verfassungstext verzichtet und stattdessen ganze Bereiche der Revision unterzogen.

Kaum zu befürchten ist, dass die Nachführung der Bundesverfassung zu einer Zementierung des Verfassungsrechtes führen wird. Dieses Argument lässt sich allein schon des Instrumentes der Volksinitiative wegen nicht aufrechterhalten. Die Initiative auf Partialrevision (bzw. neu auch die allgemeine Volksinitiative) wird weiterhin das Mittel sein, politische Anliegen auf Verfassungsstufe (bzw. auf Gesetzesstufe) einzubringen und so das Verfassungsrecht den Bedürfnissen der Zeit anzupassen. Auch wird das Bundesgericht nicht umhinkönnen, das Verfassungsrecht am konkreten Fall weiterzuentwickeln und entscheidungsbedürftige Fragen aufzugreifen. Die Verfassung wird also "living

instrument" bleiben. Nur so hat sie übrigens eine Chance, ihre Steuerungsfunktion beizubehalten.

Der Rückgriff auf die historisch gewachsene Praxis und Lehre zum bisherigen Verfassungsrecht wird mit der Nachführung nicht abgeschnitten. Die grammatikalische Auslegung, die auf den Wortlaut abstellt, hat zwar in der Praxis des Bundesgerichts eine relativ grosse Bedeutung. Namentlich bei neueren Bestimmungen wird aber der Wille des historischen Gesetzgebers nie übergangen. Da es sich um eine Nachführung der Bundesverfassung handelt, müsste sich das Bundesgericht dort, wo sich die Behörden nicht ausdrücklich zu einer Neuerung bekennen, ohnehin an der bisherigen Praxis und Lehre orientieren. So wird auch im Kommentar von Walther Burckhardt zur Bundesverfassung von 1874 immer wieder auf die 48er-Verfassung zurückgegriffen und verwiesen. Um so mehr müsste dies bei einer nachgeführten Verfassung der Fall sein, die sich willentlich bemüht, "Identifikations- und Traditionsanschlüsse" (K. Eichenberger) mit dem bisherigen Recht herzustellen.

211.3 Entscheidmaximen

Verschiedentlich ist angeklungen, dass sich der Bundesrat bei der Erarbeitung des Entwurfs zu einer nachgeführten Bundesverfassung von bestimmten Prinzipien hat leiten lassen. Massgebend waren dabei selbstverständlich in erster Linie die im Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung enthaltenen Vorgaben sowie die Ausführungen, die dazu in den Kommissionen und im Plenum der beiden Räte gemacht worden sind (vgl. Ziff. 124.2). In Zweifelsfällen hat sich der Bundesrat zudem von folgenden Maximen leiten lassen:

1. Oberstes Prinzip ist die Transparenz; nur Gesichertes gehört in die Verfassung, und "Grauzonen" sind in den Erläuterungen als solche kenntlich zu machen.

2. Bei der Nachführung darf nicht rechtspolitisches Wunschdenken Platz greifen; "Abrundungen" haben zu unterbleiben und offene oder strittige Fragen sind als solche zu kennzeichnen; der parlamentarische Nachführungsauftrag gebietet die Optik eines "aufgeklärten Konservativen".

3. Im Zweifelsfall und bei neueren Bestimmungen (Moorschutz, Alpentransit, Fortpflanzungsmedizin) empfiehlt sich die Anlehnung an den bisherigen Text.

211.4 Kennzeichen des nachgeführten Verfassungsentwurfs

Der Verfassungsentwurf hat über die Leitlinien der Nachführung hinaus vielen Ansprüchen gerecht zu werden: er muss bürgernah sein, die Gegenwart und die Wirklichkeit einfangen, er darf die Europafrage nicht präjudizieren und soll konsensfähig sein. Wird er diesen (und weiteren) Ansprüchen gerecht ?

Zur *Bürgernähe*
Der Verfassungsentwurf ist übersichtlich und zeichnet sich aus durch einen klaren Aufbau und eine einfache Sprache. Die Bürgerinnen und Bürger können sich im Text zurechtfinden. Sie finden die Grundrechte vollständig aufgelistet und die politischen Rechte in einem separaten Titel zusammengefasst. Sie können die Zuständigkeiten des Bundes klar erkennen und die Befugnisse der Bundesbehörden auf einen Blick erfassen.

Zur *Gegenwartsnähe*
Der Verfassungsentwurf gibt das heute geltende Recht wieder. Er übernimmt die vom historischen Verfassungsgeber getroffenen Grundentscheide. Doch trotz der massgebenden Verankerung in der Geschichte und trotz der bestimmungsgemässen Zukunftsorientierung ist der Verfassungsentwurf vorallem der Gegenwart verpflichtet. Er versucht, in Inhalt, Form und Stil zeitgemäss zu sein.

Zur *Wirklichkeitsnähe*
Der Verfassungsentwurf bringt das Verfassungsrecht in Einklang mit der Verfassungswirklichkeit. Er nimmt das ungeschriebene Verfassungsrecht auf, lässt Entbehrliches weg, aktualisiert die Zweckbestimmungen, betont die Schutzbedürftigkeit des modernen Menschen, macht den Sozialstaat besser sichtbar, vermittelt ein zutreffenderes Bild schweizerischer Bundesstaatlichkeit und grenzt die Befugnisse der Bundesbehörden klarer voneinander ab.

Zur *Weltoffenheit*
Der Verfassungsentwurf bekennt sich zu einer auch nach aussen solidarischen Schweiz (z.B. im Zweckartikel), bleibt aber den traditionellen Werten treu. Der Entwurf nimmt internationales Recht – soweit für die Schweiz bindend – massvoll auf (z.B. die Verfahrensgarantien der EMRK) und statuiert für alle Behörden die Beachtung des Völkerrechts, hütet sich aber, nicht gefestigte Meinungen zu verankern. Und schliesslich: Der Verfassungsentwurf ist nicht auf einen Integrationsschritt ausgerichtet. Insofern ist er europaneutral.

Zur *Konsensfähigkeit*
Der Verfassungsentwurf ist eine redliche Darstellung des heute geltenden Rechts. Er bringt das Verfassungsrecht so zur Geltung, wie es heute gilt und gelebt wird. Damit sollte ihm eigentlich die Zustimmung von Volk und Ständen gewiss sein, sofern nur diese "Bestandesaufnahme" gewünscht wird; aber bereits das ist viel, weil das geltende Recht häufig nicht ausreichend bekannt ist und der Stand der Rechtsentwicklung regelmässig verkannt wird.

Die prägenden Merkmale

Der neue Entwurf kann alles in allem folgendermassen gekennzeichnet werden (vgl. dazu auch die Ziff. 118.1 und 143.1 sowie die Einleitungen zu den einzelnen Titeln und Kapiteln):

1. Der nachgeführte Verfassungsentwurf gibt *das geltende Verfassungsrecht* wieder und erhebt selbst nicht den Anspruch, Lösungen anzubieten für weitergehende Reformanliegen. Er stellt jedoch dafür eine wichtige Voraussetzung dar.

2. Der Verfassungsentwurf nimmt *die traditionellen Werte und Institutionen* und die geschichtlich gewachsenen Strukturen unseres Staates auf und vermittelt sie der heutigen und den künftigen Generationen in neuer Form. Die vom historischen Verfassungsgeber getroffenen Grundentscheide und die uns vertrauten politischen Maximen, Leitsätze und Strukturprinzipien prägen deshalb auch den neuen Entwurf.

3. Der Verfassungsentwurf ist – trotz der massgeblichen Verankerung in der Vergangenheit und trotz wesensgemässer Öffnung auf die Zukunft – in erster Linie *der Gegenwart verpflichtet.* Der Entwurf gibt den heutigen Erkenntnisstand wieder und versucht, in Inhalt, Form und Sprache gegenwartsnah zu sein.

4. Der Verfassungsentwurf strebt in der Normierung des Verfassungsrechts (massvoll) *Vollständigkeit im Grundsätzlichen, Einheitlichkeit, Einfachheit und Verständlichkeit* an. Entbehrliches wird weggelassen, die Lücken (z.B. im Grundrechtsbereich) sind geschlossen, die Dichte ist vereinheitlicht und die Sprache aktualisiert worden.

5. Der Verfassungsentwurf zeichnet sich aus durch einen einfachen *Aufbau.* Dies ermöglicht den Überblick, erleichtert den Zugang zum Inhalt und fördert das Verständnis. Die Strukturprinzipien unseres Staates (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit) werden besser kenntlich gemacht, und die wichtigsten Verfassungsbereiche (Grundrechte, Volksrechte, Stellung der Kantone, Zuständigkeiten, Behördenbefugnisse) werden zusammenfassend dargestellt.

6. Im *Einleitungsteil* des Verfassungsentwurfs werden die Grundentscheide des schweizerischen Verfassungsgebers (z.B. Bundesstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit) sowie gewisse Verfassungsprinzipien bzw. Grundsätze des staatlichen Handelns (z.B. das Legalitätsprinzip, das Erfordernis des öffentlichen Interesses, das Verhältnismässigkeitsprinzip) neu oder besser ins Licht gerückt.

7. Die *Grundrechte* sind in einem ausführlichen Katalog aufgeführt, darin eingeschlossen die Rechtsschutz- und Verfahrensgarantien; die Schranken sind ausdrücklich geregelt. Durch die betonte Hervorhebung in der Systematik des Entwurfs soll die Bedeutung der Grundrechte für Individuen und Staat besser sichtbar gemacht werden. Gleiches gilt für die in einem eigenen Titel behandelten Volksrechte.

8. Das *Verhältnis von Bund und Kantonen* wird umfassender als bisher geregelt und zu einem einheitlichen Bild moderner schweizerischer Bundesstaatlichkeit zusammengefügt. Dabei stösst der Entwurf gelegentlich in Dimensionen vor, die in der Verfassungswirklichkeit zwar angelegt, aber teilweise erst als Entwicklungstendenzen erkennbar oder bloss als politische Handlungsmaximen zu bezeichnen sind (Subsidiaritätsprinzip, solidarisches Verhalten von Bund und Kantonen, Umsetzung von Bundesrecht usw.). Die Zuständigkeiten des Bundes sind im Verfassungsentwurf nach sachlichen Kriterien gruppiert und um einiges knapper dargestellt. Das gilt auch für die Wirtschafts- und Sozialordnung.

9. Die *Bundesbehörden* und ihre Befugnisse sind übersichtlicher geregelt; die stärkere Untergliederung trägt wesentlich zur Klärung bei.

10. *Sprache, Begrifflichkeit und Stil* des Verfassungsentwurfs sind nüchtern gehalten und vom Bemühen getragen, nahe beim allgemeinen Sprachgebrauch zu bleiben. Der hergebrachten Fachsprache und der entstehungsbedingten Wortfülle hat man, namentlich bei neueren Verfassungsbestimmungen, nicht immer ausweichen können. Dennoch hält sich der Entwurf sprachlich in der Mitte zwischen Allgemeinverständlichkeit und juristischer Begrifflichkeit.

Zusammenfassende Bemerkungen

Bei der Nachführung der Bundesverfassung geht es im Grunde genommen darum, der heutigen und der kommenden Generation die geschichtlich gewachsenen Institutionen und Werte unseres Bundesstaates neu verfasst zu vermitteln. Das Verfassungsrecht soll auf den heutigen Stand gebracht werden, und es soll den Bürgerinnen und Bürgern bewusst gemacht werden, was heute schon gilt. Auf diese Weise wird eine klare und transparente Ausgangslage geschaffen für weiter(gehend)e Reformen. Die Adressatinnen und Adressaten werden sich im Text wieder zurechtfinden können. Das erleichtert die Identifikation mit der Verfassung. Zudem stellt die Möglichkeit der Abstimmung über diesen Text eine willkommene Gelegenheit dar für eine demokratische Bekräftigung des Verfassungsrechts einschliesslich derjenigen Grundsätze und Normen, die durch die bundesgerichtliche Praxis oder den Abschluss völkerrechtlicher Verträge entwickelt worden sind.

Die Nachführung der Verfassung hat also durchaus ihren Eigenwert, denn nicht jede Neuüberprüfung des Grundgesetzes muss zwangsläufig zu grundlegenden Änderungen führen. Schon im 19. Jahrhundert endeten viele Ansätze zu umfassenden Revisionen in den Kantonen und im Bund weitgehend bei einer Bestätigung des Überkommenen und Bewährten. Die Verfahren waren deshalb nicht unnütz, wie Max Imboden in seiner Schrift "Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft" 1966 formulierte: "Eine Verfassung kann nicht nur im *Inhalt*, sondern auch im *Profil*, in den Ausstrahlungen nach der Höhe und nach der Tiefe, erneuert werden" [2]. Das trifft für den Entwurf zu einer nachgeführten Bundesverfassung in ausgesprochenem Masse zu. Man kann Imboden auch diesbezüglich zustimmen: "Neuschöpfung der Verfassung heisst vor allem Bewusstmachung" [3].

---

2 Max Imboden, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, Bern 1966, S. 27.

3 Max Imboden, a.a.O., S. 31.

212 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Präambel

Die Präambel stellt eine *feierliche, würdevolle Einleitung zur Verfassung* dar. Ihr Gehalt ist symbolischer Art. Sie lässt in konzentrierter Form den "Geist der Verfassung" zu Wort kommen und bereitet damit auf den ihr folgenden Verfassungstext vor. Einen normativen Wert hat sie nicht, auch wenn die Lehre teilweise anderer Meinung ist [1]. Sie ist eine einleitende Formel, die man von alters her als Eingang von Verträgen kennt. In einer Verfassung unterstreicht sie den Gründungscharakter; sie bekräftigt den Willen zur Staatlichkeit und soll in gewissem Mass, die Richtung aufzeigen, in die der Staat sich entwickeln soll [2].

Aus den Vernehmlassungen lässt sich ersehen, dass die Präambel, auch wenn sie keine Rechtswirkung zu entfalten vermag, die Gemüter bewegt. Sie hat eine wahre Welle von Reaktionen ausgelöst: Nahezu 100 Parteien (oder deren Sektionen) und verschiedene Organisationen haben, neben 6400 Privaten, ihre Meinungen zur Präambel vernehmen lassen. Die inhaltliche Spannweite dieser Eingaben ist gross. Viele Vernehmlassungen enthalten ausformulierte Textvorschläge für eine Präambel; auch hier ist die Vielfalt beträchtlich. Aus der grossen Zahl von Eingaben lassen sich aber trotzdem zwei klare Tendenzen ablesen:

Sehr viele Eingaben wollen die Anrufung Gottes *(invocatio dei)* in der Präambel beibehalten [3]. Es sei hier in Erinnerung gerufen, dass die Gewährleistung der Glaubensfreiheit (Art. 13 VE 96) Bund und Kantonen jedes diskriminierende Verhalten gegenüber irgendwelchen Religionen untersagt (eingeschlossen die Entscheidung zu einer areligiösen Lebens- und Weltanschauung) [4]. Die Anrufung Gottes stellt eine alte Tradition dar, die sich bis in die ersten Bündnisse, welche unter den alten Eidgenossen geschlossen wurden, zurückverfolgen lässt. Ihre Aufnahme in die Präambel der neuen Bundesverfassung stellt einen hochbedeutsamen Traditionsanschluss dar. Inhaltlich soll die *invocatio dei* daran erinnern, dass neben den Menschen und dem Staat eine höhere

---

1 Vgl. Aubert in Kommentar BV, Präambel, Rz. 6 und 19 (m. w. H.). Vgl. auch Peter Saladin, Zur Präambel einer revidierten Verfassung, in ZeitSchrift 4/1996, S. 270 f. (m. w. H.).

2 Zum Zusammenhang zwischen den in der Präambel aufgezählten Zielen und dem Zweckartikel vgl. Peter Saladin, Zur Präambel einer revidierten Verfassung, in ZeitSchrift 4/1996, 274; zu Inhalt und Funktion einer Präambel vgl. Leonie Waser-Huber, Die Präambeln in den schweizerischen Verfassungen, Diss. Bern 1988, S. 140 ff.

3 Für die Anrufung Gottes: 4 im Parlament vertretene Parteien (CVP, EDU, EVP, SD), 30 Organisationen (u.a. SBK-2, RKZ, SEK, CNG), 5916 Private; dagegen: 2 im Parlament vertretene Parteien (SP, SFP), 2 andere Parteien (SP-F/CH, SP-F/ZH), 9 Organisationen (u.a. RSE, SVSS-1, SGF), 189 Private.

4 Vgl. Peter Saladin, Zur Präambel einer revidierten Verfassung, in ZeitSchrift 4/1996, 272 f.

Macht existiert, womit der Wert des Irdischen relativiert wird. Angesichts der verschiedenen Religionen und Weltanschauungen darf diese Macht nicht nur im christlichen Sinne verstanden werden; der Staat darf keine bestimmte Glaubensüberzeugung für verbindlich erklären, und jede Person kann "Gott dem Allmächtigen" einen persönlichen Sinn geben.

Zweitens geht aus den Vernehmlassungen zum VE 95 der Wunsch hervor, die Präambel solle nicht auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Viele Vernehmlasser liessen sich dahingehend verlauten, es sei schade, dass die Werte und Prinzipien, auf die unser Staat aufgebaut sei, nicht mehr in der Präambel figurierten – wobei über eben diese Werte durchaus Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die sehr kurze Präambel im VE 95 ist nicht in der Meinung vorgelegt worden, in der neuen Verfassung auf einen ausführlicheren Text zu verzichten, sondern der Bundesrat wollte gerade in dieser Frage die Volksdiskussion und ihre Ergebnisse abwarten.

Der Text der Präambel, der in diesem Entwurf vorgelegt wird, trägt den Besorgnissen und Wünschen Rechnung. So wird die *Anrufung Gottes*, welche auch am Ende des 20. Jahrhunderts nichts von ihrer Aktualität eingebüsst hat, ohne Änderung übernommen.

Es folgt die *Bezeichnung der Handelnden*. Entgegen der Verfassung von 1874 beschliesst nicht mehr die "Schweizerische Eidgenossenschaft" die Annahme der Verfassung, sondern *"das Schweizer Volk und die Kantone"*, was der Entstehungsgeschichte der Verfassung und dem Ursprung ihrer Legitimität gerechter wird.

Die Präambel nennt sodann die *Gründe für die Verfassungsgebung*. Sie lassen sich insgesamt kennzeichnen als *Aktualisierung der grundlegenden Werte,* die in unserer Gesellschaft zugleich als Leitvorstellungen anerkannt sind und tatsächlich gelebt werden – wie gebrochen auch immer. Die Anrufung dieser Grundwerte hält in eigentümlicher und bedeutungsvoller Weise die Balance zwischen einer durchaus auch Selbstbewusstsein ausstrahlenden Tatsachenbeschreibung und einer Selbstverpflichtung, die sich der eigenen Defizite bewusst zeigt.

Die sogenannte Erzählung *(narratio)* hebt an mit der Gründungserinnerung und -erneuerung, um dann zu den traditionellen Werten "Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden" und den in der gegenwärtigen Zeit für unser Land besonders wichtigen Werten "Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt" überzugehen. Die innere Spannweite der damit angesprochenen Wertvorstellungen ist gewollt; sie ist charakteristisch für die "Vielfalt in der Einheit" und erfordert zwingend unseren "Willen, in gegenseitiger Toleranz und Achtung" zu leben. Mit diesem Doppelbegriff bezeichnet die Präambel das gesellschaftlich absolut Unverzichtbare, wenn überhaupt ein Staat gebildet werden soll [5]. Schliesslich öffnet die *narratio* mit der "Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen" den Blick in die Zukunft. Angezielt ist eine Haltung, die sich in einem – ökologisch, sozial und wirtschaftlich – sorgsamen Umgang mit den Lebensgrundlagen bewährt. Es geht darum, mit diesen im gesamten Staatshandeln so umzugehen, dass sie

---

5 Vgl. das unauflösbare Ineinander von Grundkonsens und Verfassung bei J. P. Müller, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993, S. 20–28.

auch den zukünftigen Generationen noch zur Verfügung stehen. Dieses Bekenntnis zum Prinzip der Nachhaltigkeit und der Verantwortung für die künftigen Generationen ist als Grundentscheid bestimmt verfassungswürdig [6]. Zugleich verdeutlicht der Blick auf die Zukunft die Begrenztheit unserer eigenen Situation und lässt dadurch die mit menschlichem Sein stets verbundene Endlichkeit bewusst werden. Dieses Bewusstsein ist es, das uns bewegt, die Präambel mit der *invocatio dei* zu beginnen.

1. Titel: Die Schweizerische Eidgenossenschaft

Der erste Titel des Verfassungsentwurfs enthält fünf für die Schweizerische Eidgenossenschaft konstitutive Bestimmungen zur bundesstaatlichen Zusammensetzung (Art. 1 und 3), zum Staatszweck, zu den Grundsätzen des staatlichen Handelns und zu den Landessprachen. Alle diese Artikel haben einen Bezug zu den in der Einleitung erwähnten Kennzeichen der Verfassung, zu den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und sogar der Kulturstaatlichkeit, gilt doch die Sprache zu Recht als hervorragendes Kulturmerkmal. Die Bestimmungen des einleitenden Titels geben der Aussage, die Schweiz sei ein föderalistischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat [7], eine nähere Bedeutung. Artikel 3 nennt die wichtigsten Aspekte der bundesstaatlichen Organisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft und verweist so auf die in den Artikeln 34 ff. enthaltenen bundesstaatlichen Grundsätze.

Artikel 1 Bestand

Artikel 1 VE 96 entspricht dem geltenden Artikel 1 BV [8].

Die Bestimmung hält fest, aus welchen Gliedstaaten die Schweizerische Eidgenossenschaft gebildet wird. Mit der Aufzählung der Kantone werden ihre Zahl und ihr Bestand verbindlich festgelegt. Auch künftig kann eine Änderung im Bestand der Kantone nur im Verfahren der Verfassungsrevision erfolgen. Die heute aus Artikel 1 BV abgeleiteten weiteren Grundsätze betreffend Veränderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone werden nicht in Artikel 1 VE 96, sondern in Artikel 44 VE 96 nachgeführt.

Aufgrund der Kritik der Konferenz der Kantonsregierungen und vieler Kantone wurde die etwas statische Ausdrucksweise im VE 1995 durch die entstehungsgeschichtliche ersetzt, nach der die Kantone "in ihrer Gesamtheit" die Schweizerische Eidgenossenschaft bilden [9]. Damit ist deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass nicht nur geschichtlich,

---

6 In diesem Sinn auch P. Saladin, Zur Präambel einer revidierten Verfassung, in: ZeitSchrift 4/1996, S. 274.

7 Vgl. dazu Ziff. 112.

8 Die Bestimmung entspricht Artikel 1 VE 95.

9 Diese Wendung entspricht übrigens dem Verfassungsentwurf Baumgartner/Rossi von 1832 und dem Verfassungsentwurf der Tagsatzung von 1833, während nach dem ausführlicheren Art. 1 der

sondern auch systematisch der Aufbau des Bundesstaates von unten, d. h. von den Kantonen und ihren Bevölkerungen her aufzufassen ist.

Obwohl die Reihenfolge der Kantone keine rechtliche Bedeutung mehr hat, wird die Aufzählung der geltenden BV übernommen. Zuerst werden die drei Vororte nach dem Bundesvertrag von 1815 genannt, anschliessend die übrigen Kantone in der Reihenfolge ihres Eintritts in den Bund. Eine andere Reihenfolge drängt sich nicht auf, auch wenn Vernehmlasser vereinzelt die alphabetische oder eine nach dem Eintritt in den Bund chronologische Reihenfolge gefordert haben oder eine Aufzählung, welche die lateinischen Kantone nicht am Schluss aufführt.

Nach geltendem Verfassungsrecht sind auch die Halbkantone gleichberechtigte Bundesglieder [10]. Soweit für die Halbkantone anderes Recht gilt als für die anderen Kantone, wird dies in den betreffenden Bestimmungen ausdrücklich festgehalten (Standesstimme: Art. 131 Abs. 4 VE 96, Ständeratssitz: Art. 140 Abs. 2 VE 96). Um unnötige Diskussionen über den Status der Halbkantone zu vermeiden, werden die Kantonsteile nicht mehr wie in Artikel 1 BV in einer Klammer bezeichnet; vielmehr werden die Halbkantone in die Aufzählung integriert. Gegenüber der im VE 95 vorgeschlagenen Bestimmung werden jedoch auf Wunsch der betroffenen Kantone und der Konferenz der Kantonsregierungen die Halbkantone in der Aufzählung durch die Konjunktion "und" einander zugeordnet.

Der aus den Kantonen gebildete Gesamtstaat wird in Artikel 1 mit dem Begriff der "Schweizerischen Eidgenossenschaft" bezeichnet, während sonst die Bezeichnungen "Bund" und "Kantone" verwendet werden [11]. Der Begriff "Schweizerische Eidgenossenschaft" ist gegenüber der bundesstaatlichen Binnenorganisation neutral. Diese Begrifflichkeit soll keine Stellungnahme zur sogenannten dreigliedrigen Bundesstaatslehre anzeigen, die über die Verfassungsordnungen des Bundes und der Kantone zusätzlich eine Gesamtverfassung stellt. Die von den jeweiligen Verfassungen begründeten Ordnungen des Bundes und der Kantone sind als selbständige und nicht als Teilrechtsordnungen aufgefasst; diese Lösung fordert schon das Selbstverständnis der Kantone, das in den Bezeichnungen der Kantone als Staat, État oder République zum Ausdruck gelangt und auf die Eigenstaatlichkeit der Kantone verweist, die von der BV wie vom VE 96 mit dem Attribut der kantonalen Souveränität anerkannt wird. Ausfluss dieser Konstruktion des bundesstaatlichen Gefüges ist auch die unbestrittene Gleichheit der Kantone; sie entspricht im Rechtsvergleich der Bundesverfassungen einem allgemeinen Grundsatz von der Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat [12].

---

geltenden Bundesverfassung "die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften" der Kantone "in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft" bilden.

10 Aubert in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 37 f.

11 Die Verwendung des Begriffs "Staat" bzw. "staatlich" z.B. in Art. 4 zeigt nur an, dass Bund und Kantone gemeint sind, ist also Sammelbegriff für den Zentralstaat und die Gliedstaaten.

12 Vgl. Dietrich Schindler (senior), Die Gleichheit der Kantone im Bundesstaat, in: Recht, Staat, Völkergemeinschaft, Ausgewählte Schriften aus dem Nachlass, Zürich 1948, S. 147 ff.; Hans Huber, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 18 (1968), S. 247 ff.

Artikel 2 Zweck

Artikel 2 VE 96 übernimmt in einer aktualisierten Form den geltenden Artikel 2 BV [13].

Eine Verfassung ist für die Bewältigung künftig sich stellender Probleme in einer noch weitgehend unvorhersehbaren Situation geschrieben; so hat sie in ihrer Anlage eine deutlich erkennbare Zukunfts- und Zielausrichtung, d. h. sie nimmt eine Orientierungsfunktion wahr. In Artikel 2, dem Zweckartikel des VE 96, wird dem verfassten Staat ein substantieller Zweck als Basis seiner Existenz zugrundegelegt [14]. Artikel 2 orientiert sich an der klassischen Viergliedrigkeit des Staatszwecks: Freiheits-, Sicherheits-, Gemeinschafts- und Wohlfahrtszweck; hinzu kommt für jeden Bundesstaat die Funktion, die in ihm verbundenen Gliedstaaten zu einer politischen Gemeinschaft zu integrieren (Bundes- oder Integrationszweck; vgl. Art. 3 VE 96). Grundsätzlich haben alle Bundeszwecke das gleiche Gewicht. Es gibt keine allgemeine Rangordnung und keine allgemeingültigen Kriterien, nach denen Konflikte zwischen den Staatszwecken oder -zielen zuverlässig gelöst werden könnten. Die Staatszwecke lassen sich in eine Vielzahl von konkreteren Zielen der Staatstätigkeit auffächern, wie dies in manchen Kantonsverfassungen geschieht (vgl. auch Art. 33 VE 96); das Staatswesen wird jedoch weniger durch solche konkreten Zielbekenntnisse als durch die tatsächliche Staatstätigkeit und durch die erbrachten Leistungen charakterisiert (siehe die Kompetenzen des Bundes im Aufgabenteil). Im übrigen ist es schwierig, übergeordnete Ziele von eigentlichen Mitteln zur Verfolgung der Ziele abzugrenzen. Deshalb finden sich in der Verfassung in zahlreichen Bestimmungen Verweise auf programmatische Vorstellungen, die so die Staatszwecke näher bestimmen. Schliesslich ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass die verschiedenen Schichten programmatischer Verfassungsbestimmungen in ein hierachisches Verhältnis gestellt und entsprechend generalisierende wie spezialisierende Ableitungen vorgenommen werden, die sich aus Struktur und Funktion eigentlich verbieten [15].

Die in Artikel 2 VE 96 umschriebenen Staatszwecke sind weder für den Bund kompetenzbegründend noch von den Bundesbehörden unmittelbar anwendbar. Die Bestimmung dient vielmehr dem besseren Verständnis der Bundesverfassung und kann als Auslegungshilfe herangezogen werden. Es kommt ihr in erster Linie ein programmatischer und geschichtlicher Wert zu. Immerhin ergeben sich aus Artikel 2 auch Hinweise für die Deutung anderer Bestimmungen, z.B. von Artikel 4 Absatz 2 oder Artikel 32 Absatz 1 VE 96 (öffentliches Interesse).

Absatz 1: Der *Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes* ist als Aufgabe grundsätzlich ebenso wichtig wie im 19. Jahrhundert, hat aber wegen der gewachsenen Staatsaufgaben heute eine veränderte Ausrichtung erhalten, indem einerseits der Staat die Ausübung der Grundrechte durch positive Massnahmen unterstützen muss (vgl. auch Art. 31 VE 96) und indem andererseits die Freiheiten der Menschen nicht nur durch den Staat, sondern auch durch private Machtfaktoren beschränkt werden. Die prominente Nennung des

---

13 Die Bestimmung entspricht Artikel 2 VE 95.

14 Aubert in Kommentar BV, Art. 2, Rz. 4.

15 Vgl. Michael W. Hebeisen, Staatszwecke, Staatsziele, Staatsaufgaben, Leistungen und Grenzen einer juristischen Behandlung von Leitideen der Staatstätigkeit, Zürich 1996.

Freiheits- und Rechtszwecks will den Bund auf die Rechtsstaatlichkeit festlegen. Die Bestimmung ist in der Vernehmlassung grundsätzlich gut aufgenommen worden [16]; die Reihenfolge der Staatszwecke ist entsprechend der praktischen Wichtigkeit gewählt worden.

Die zwei erstgenannten Zwecke nach der geltenden Bundesverfassung (Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern) werden zusammengefasst zu "*Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes*", weil sich heute bei den aktuellen Bedrohungen die innere und die äussere Sicherheit nur schwer auseinanderhalten lassen. Solche Interdependenz aussen- und innenpolitischer Faktoren zeichnet in hohem Masse alle Grundentscheidungen des modernen Staates aus und betrifft im Grunde genommen alle Staatszwecke in gleichem Ausmass.

Absatz 2: Die "*Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt*" ist für den Grossteil der Bevölkerung auch heute noch ein elementarer Staatszweck. Er enthält ein grundsätzliches Bekenntnis zum Sozialstaat (vgl. auch Art. 33 und Art. 85 VE 96), aber keine konkreten Gesetzgebungsaufträge; sozialpolitische Fortschritte müssen demnach auf dem Weg der Verfassungs- und Gesetzgebung erwirkt werden. Mit der Wohlfahrtsförderung ist aber auch, wie die Entstehungsgeschichte des heutigen Artikels 2 BV zeigt, die Förderung des wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und zivilisatorischen Fortschritts angesprochen [17].

Die Schweizerische Eidgenossenschaft soll sich einsetzen für den inneren Zusammenhalt (Integrationszweck) und für die kulturelle Vielfalt; darin enthalten ist ein deutliches Bekenntnis zum Gedanken der *Vielfalt in der Einheit* [18].

Absatz 3: Ausdrücklich erwähnt werden sollen ferner zwei grundlegende Staatsaufgaben, die sich in den letzten 150 Jahren kontinuierlich entwickelt haben und die sich heute als Bestandteile des Bundeszwecks aufdrängen:

- Die Schweiz wird künftig nur bestehen können, wenn sie ihre *natürlichen Lebensgrundlagen* erhält. Umweltschutz ist bisher in der Bundesverfassung als Aufgabe des Bundes aufgeführt (Art. 24^{septies} BV, Art. 58 VE 96), heute rechtfertigt es sich, ihn auch im Zweckartikel ausdrücklich zu erwähnen. Will man die klassischen Staatszwecke des Rechts, der Wohlfahrt, der Sicherheit und den Gemeinschaftszweck neu fassen, so heisst dies zugleich anzuerkennen, dass in der heutigen Situation die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen unabdingbar ist. Nachführen des Bundeszwecks heisst, neu eingetretene Erfahrungen bewusst zu machen, in diesem Fall das Wissen, dass die staatliche Gemeinschaft in einer ausgebeuteten und zerstörten Umwelt auf die Dauer nicht überlebensfähig ist. In der Vernehmlassung ist eine Ver-

---

16 Ausdrückliche Zustimmung zum Zweckartikel von CSP-AG, UDF-VD, SP-Goss, SKF, ARW, OeKU, BHK, CAR und SEI.

17 Errichtung öffentlicher Werke, Verkehrs-, Bildungs-, Kreditwesen. Vgl. Alfred Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992, Bd. 1, S. 283, 286 und 612 f.

18 Die erwähnte kulturelle Vielfalt schliesst selbstverständlich die sprachliche Vielfalt (Viersprachigkeit) mit ein, was der Kanton Tessin in seiner Vernahmlassung forderte. Eine explizite Erwähnung der multikulturellen Gesellschaft forderten SIG und BSJF; die SD möchte demgegenüber die kulturelle Vielfalt auf die vier angestammten Kulturkreise beschränken.

stärkung des Bekenntnisses zur Nachhaltigkeit gefordert worden [19]; diesem Anliegen ist Rechnung getragen worden, indem die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als dauerhafte qualifiziert wird [20]. Von verschiedener Seite ist die Verankerung der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gefordert worden [21], die sich eng verbindet mit dem Gedanken der nachhaltigen Entwicklung.

- Als letzten Bundeszweck erwähnt Artikel 2 VE 96 den schweizerischen Einsatz für eine *friedliche und gerechte internationale Ordnung*. Anders als im 19. Jahrhundert, als die Existenzsicherung der Schweiz noch stark in der Abgrenzung von den umliegenden Ländern bestand, sind die internationale Verflechtung und die gemeinsame Verantwortung für den Frieden kontinuierlich gewachsen (siehe z. B. die Rolle der Schweiz bei der Entwicklung und der Verbreitung des humanitären Völkerrechts sowie bei der Bereitstellung ihrer Guten Dienste zur friedlichen Lösung von Konflikten). Auch dieser Zweck soll nun in der Bundesverfassung ausdrücklich erwähnt werden. Er bedeutet jedoch in keiner Weise eine bestimmte Form der internationalen Zusammenarbeit; die Schweiz legt auch künftig autonom die Form und die konkreten Ziele dieser Zusammenarbeit fest und entscheidet insbesondere frei, ob sie einer internationalen oder supranationalen Organisation beitreten will. In der Vernehmlassung ist dieser Bestandteil des Zweckartikels nur von einigen Organisationen und von wenigen Privaten kontrovers beurteilt worden [22], was auf eine überwiegende Zustimmung schliessen lässt.

Die Zweckbestimmung war in der Vernehmlassung Gegenstand vieler zusätzlicher Stellungnahmen, die eine weitergehende Präzisierung im einen oder anderen Punkt forderten, sich jedoch häufig gegenseitig aufhoben. Immerhin fanden 180 Privatpersonen, die vorgeschlagene Bestimmung des VE 1995 stelle eine grosse Verbesserung dar im Vergleich zum geltenden Verfassungstext.

---

19 SO, CVP, SP, Grüne, SP-BE, SD-SG, CVP-F, FGL-BL, G-AG, G-SG, G-ZH, WWF, FBR, SEK, SGU, SBN, VCS, KEOS, VVR, DB, SVS, ECOPOP, ABN, FFU, ÄUS, NfS, SANB, SGPG, CHIGE, CDT (manche Vernehmlasser mit eigenen Textvorschlägen).

20 Nicht ausdrücklich angesprochen wird die über die Sorge zur Umwelt hinausgehende Dimension des Prinzips der Nachhaltigkeit auf sozialem/gesellschaftlichem und auf wirtschaftlichem Gebiet; die Verankerung eines solchen umfassenden Nachhaltigkeitsprinzips wurde gefordert von der Parlamentarischen Initiative Misteli (94.432), die die Tragweite des Prinzips wie folgt fasst: "Als nachhaltig ist eine Entwicklung zu bezeichnen, wenn sie a. den ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen aller Menschen der heutigen und künftigen Generationen gerecht wird und b. das weltweite ökologische Gleichgewicht, die Tier- und Pflanzenwelt und ihre Vielfalt bewahrt und ihre Lebensräume erhält und fördert."

21 SO, DJS, PF und 67 private Vernehmlasser.

22 Den Bezug zur ganzen Menschheit, zur Staatengemeinschaft und zu den Internationalen Organisationen eher noch verstärken möchten FDP-ZH3, SBK-2, SKM, BAH, CDT und 4 Private; die Nennung der Integration in die Europäische Gemeinschaft fordern EBS, VHV-TG und 4 Private. Dagegen möchten jeden Hinweis auf die internationale Dimension streichen EDU, SGCI, ZFZ und 10 Private.

Artikel 3 Bundesstaatlichkeit

Artikel 3 VE 96 übernimmt in seinem *ersten Absatz* wörtlich den ersten Teilsatz des geltenden Artikels 3 BV [23]. In diesem sehr sensiblen Bereich soll der Traditionsanschluss ermöglicht werden, auch wenn dabei gewisse Begriffe verwendet werden, die seit 1848 durchaus einen Wandel mitgemacht haben. Ein grundlegendes Prinzip des schweizerischen Föderalismus (wie auch der meisten anderen Bundesstaaten) ist es, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben von den Gliedstaaten übernehmen darf, die ihm seine Verfassung explizit oder implizit zuweist; diesen Grundsatz nennt man oft auch "Verfassungsvorbehalt" (*Abs. 2*). Umgekehrt sind die Kantone im Rahmen der Bundesverfassung frei, öffentliche Anliegen zu ihren Aufgaben zu erheben und diese mit mehr oder weniger hoheitlichem Einsatz zu erfüllen [24]. *Absatz 3* nennt als ergänzenden Grundsatz, dass die Kantone als Gliedstaaten einen wesentlichen Anteil an der Bildung des Staatswillens haben und in der Regel das Bundesrecht umsetzen und vollziehen [25].

Der Bestimmung kommt die Funktion einer Grundnorm des Bundesstaates zu; sie ist es, die den typisch schweizerischen Föderalismus verfasst. Dieser beruht [26]:

- auf einer substantiellen Autonomie der Kantone in Bestimmung und Ausführung ihrer Aufgaben und auf einer substantiellen Mitwirkung an der Erfüllung von Aufgaben des Bundes;
- auf einer substantiellen Autonomie der Kantone in Bestimmung, Erhebung und Verwendung ihrer Einnahmen und damit auf einer substantiellen Verantwortung für die Finanzierung ihrer Aufgaben;
- auf einer substantiellen Autonomie der Kantone in der Bestimmung ihrer Organisation und ihrer politischen Verfahren (vor allem des Verfassungs- und des Gesetzgebungsverfahrens);
- auf einer substantiellen Berechtigung der Kantone zur Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes;
- auf einer umfassenden Verpflichtung zum Zusammenwirken von Bund und Kantonen ("Bundestreue").

Die Nachführung der Verfassung des Föderalismus in Zusammenarbeit mit Vertretern der Kantone hat dazu geführt, dass verschiedene von der Lehre im Zusammenhang mit Artikel 3 BV behandelte Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung im Verfassungsentwurf in den Artikeln 34 ff. VE 96 selbständig kodifiziert worden sind [27]: die Grundsätze der Zusammenarbeit, der Solidarität und der Subsidiarität sowie die bundesstaatliche Treuepflicht (Art. 34 VE 96), die Hoheitsrechte (Art. 35 VE 96), die Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 36 VE 96), ihre Eigenständigkeit (Art. 38 VE 96) sowie ihre Finanz- und Organisationsautonomie (Art. 37 Abs. 2 und 3 VE 96).

---

23 Die Bestimmung entspricht Artikel 3 VE 95.

24 Siehe den Kommentar zu Art. 35 VE 96 für nähere Erläuterungen.

25 Siehe die Kommentare zu den Art. 36 und 37 VE 96.

26 Vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 16.

27 Siehe unten die Kommentierung dazu.

Nach *Absatz 1* sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Die hier verankerte bundesstaatliche Grundnorm übernimmt, wie erwähnt, wörtlich den Anfang des geltenden Artikels 3 BV. Die Bezeichnung der Kantone als "souveräne" Staaten entspricht jedoch im wesentlichen nicht mehr der heutigen Verfassungsrechtslehre [28]. Als souveräne Staaten im völkerrechtlichen Sinn hätten sie ein Sezessionsrecht, das ihnen nach schweizerischem Recht nicht zusteht. Die Bezeichnung als Gliedstaaten im Bundesstaat, wie sie der heutigen Rechtssprache entspricht, scheint jedoch für die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts zu schwach. Denn die Kantone sind Staaten in dem Sinn, dass sie alle nicht dem Bund zugewiesenen Kompetenzen haben, dass sie eine Gebietshoheit ausüben und eine sehr weitgehende Organisationsautonomie wahrnehmen (die BV setzt ihnen nur sehr lockere Schranken, z. B. in den Art. 34–44 VE 96). Souverän sind die Kantone insoweit, als sie eigenständige Hoheitsgewalt haben [29]. Diese Benennung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die konkreten Fragen des Zusammenspiels zweier Rechtsordnungen – derjenigen des Bundes und derjenigen der Kantone – auf ein und demselben Gebiet erst auf der Ebene der Rechtsanwendung durch ein differenziert zu handhabendes System von Vorrangregeln entschieden werden [30].

Zu den Rechten, die den Kantonen nach Artikel 3 BV zustehen, gehört beispielsweise die aus der Gebietshoheit fliessende Polizeihoheit der Kantone. Die Kantone haben das Recht, von den Personen, die sich auf ihrem Gebiet befinden, die Einhaltung der Gesetze zu verlangen; sie haben aber auch die damit verbundene Pflicht, den Einwohnerinnen und Einwohnern Sicherheit zu gewährleisten. Nur subsidiär tritt neben die kantonale Polizeihoheit eine Kompetenz des Bundes zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (siehe Art. 43 und 173 VE 96). Weitere solche grundlegende Bereiche, in denen der Bund wenige Aufgaben für sich beansprucht, sind das Erziehungswesen oder das Gesundheitswesen. Diese Gesichtspunkte werden von Artikel 35 VE 96 aufgenommen, der bestimmt, dass die Kantone im Rahmen der Bundesverfassung über alle Hoheitsrechte verfügen, die sie zur Wahrnehmung ihrer (eigenen und der ihnen übertragenen) Aufgaben benötigen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, den missverständlichen Begriff der "Souveränität" durch "Hoheitsbefugnisse" oder "Eigenständigkeit" zu ersetzen [31]. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Kantone nicht als "souverän" im Sinne des Staats- und Völkerrechts bezeichnet werden können; doch wollte er Artikel 3 BV im Sinn eines "Traditionsanschlusses" unverändert übernehmen.

---

28 Nach der Auffassung der Konferenz der Kantonsregierungen hat der Begriff der Souveränität einen besonderen Sinn behalten, indem er die Staatlichkeit der Kantone und damit ihre Mitverantwortung für das Ganze der Eidgenossenschaft festhalte; ein Ersatz des Begriffs der Souveränität der Kantone ist nur von GR und FDP-ZH3 gefordert worden; die Formulierung widerspreche ungeschriebenem Verfassungsrecht, kritisierte TI; gegen die Erwähnung der Souveränität der Kantone, die nicht mehr der aktuellen Situation entspreche, wandte sich auch RSE.

29 Darunter fallen das Gesetzgebungsrecht, die Steuererhebungsbefugnis, das Enteignungsrecht und die kantonalen Regalrechte. Zur Frage der Hoheitsrechte vgl. auch Art. 35 VE 96.

30 Vgl. die Kommentierung von Art. 40 VE 96 (Beachtung des Bundesrechts).

31 GR, FDP-ZH3 und RSE.

Nach *Absatz 2* erfüllt der Bund diejenigen Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Dieser Verfassungsvorbehalt schützt die gliedstaatliche Autonomie. Die Zuständigkeiten des Bundes sind in der Verfassung im Prinzip abschliessend und ausdrücklich genannt. Neben diesen ausdrücklichen Kompetenzen gibt es anerkanntermassen auch eine Anzahl ungeschriebener Kompetenzen kraft föderativen Staatsaufbaus (inhärente Zuständigkeiten) und vereinzelte implizite Zuständigkeiten [32].

Absatz 3 nennt die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes und das generelle Vollzugsrecht der Kantone an prominenter Stelle und rundet damit die exemplarische Charakterisierung des Bundesstaates schweizerischer Ausprägung ab [33]. Wenn der Text an dieser Stelle von der Umsetzung des Bundesrechts spricht, so schliesst er damit dessen Vollzug mit ein, wie es in der zweigliedrigen Wendung des Artikels 37 VE 96 zum Ausdruck kommt.

In der Vernehmlassung ist von verschiedener Seite beanstandet worden, das Verhältnis zwischen Artikel 3 und Artikel 32 VE 95 sei unklar. Nach der Überarbeitung der föderalismusrelevanten Bestimmungen dürften die nötigen Klärungen jetzt erfolgt sein.

Artikel 4 Grundsätze staatlichen Handelns

Artikel 4 des Entwurfs enthält ungeschriebenes Verfassungsrecht [34].

Die Bestimmung fasst einige grundlegende Rechtsgrundsätze zusammen, die der Begrenzung der staatlichen Macht im Rechtsstaat dienen. Bei diesen in der Rechtsprechung und in der Lehre allgemein anerkannten Prinzipien handelt es sich zunächst um die Gesetzmässigkeit des Staatshandelns (insbes. der Verwaltung). Weiter handelt es sich um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit bzw. um die Forderung, dass jedes Handeln des Staates im öffentlichen Interesse liegen muss; hier wird eine Abwägung von individuellen und Gemeinschaftsinteressen verlangt. Schliesslich handelt es sich um das Prinzip von Treu und Glauben, das nach schweizerischem Rechtsverständnis sowohl die Beziehungen zwischen Staat und Privaten als auch die Beziehungen unter den Privaten beherrscht [35].

Nach *Absatz 1* ist das Recht Grundlage und Schranke jedes staatlichen Handelns. Damit sind die beiden grundlegenden Aspekte des Legalitätsprinzips angesprochen, nämlich der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes bzw. allgemeiner des Rechts. Der Vorrang des Rechts vor den Machtmitteln des Staates erst setzt Rechtsstaatlichkeit ins Werk; durch das Erfordernis der Gesetzmässigkeit erfolgt eine Begrenzung staatlicher Macht. Das Legalitätsprinzip ist nach übereinstimmender Rechtsprechung und Rechtslehre ein

---

32 Dazu näher Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 125 ff.

33 Vgl. die Kommentierungen der Art. 36 und 37 VE 96.

34 Die Bestimmung entspricht Art. 4 VE 95.

35 Für die etwa auch noch als Grundsatz angesprochene Staatshaftung siehe Art. 137 VE 96.

anerkannter ungeschriebener Grundsatz des schweizerischen Bundesverfassungsrechts [36]. Es hat seine Wurzeln in den Leitideen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Gewaltenteilung. Im Legalitätsprinzip mitenthalten ist auch die Forderung, dass Gesetze nur generell-abstrakte Regeln enthalten sollen; die Allgemeinheit des Gesetzes dient zugleich der Wahrung der Rechtsgleichheit (Art. 7 VE 96).

Der Begriff "Recht" deckt grundsätzlich alle Rechtsnormen ab, unabhängig von ihrem Rang (Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungsrecht, nationales und internationales Recht). Zur Lösung von Konflikten zwischen verschieden- oder gleichrangigen Rechtsnormen haben Lehre und Rechtsprechung einige Regeln entwickelt, beispielsweise diejenigen des Vorrangs höherrangigen Rechts, des Vorrangs neueren Rechts vor älterem Recht oder des Vorrangs einer Spezialbestimmung vor einer allgemeinen Bestimmung. *Absatz 1* verweist implizit auf alle diese Konfliktregeln [37].

Der Vorrang des Rechts verlangt, dass die gültig erlassenen Rechtsnormen nicht nur vom Einzelnen, sondern auch von staatlichen Organen einschliesslich derjenigen, welche die Normen erlassen haben, beachtet werden. So bindet nicht nur der Verfassunggeber den Gesetzgeber, vielmehr wird auch eine Selbstbindung des Gesetzgebers statuiert und damit eine allseitige Verbindlichkeit der Gesetze, bis diese im dafür vorgesehenen Verfahren abgeändert werden.

Der Vorbehalt des Rechts oder das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage verlangt, dass grundsätzlich jede staatliche Tätigkeit (ob eingreifend oder fördernd) auf einer generellen und abstrakten Norm beruht [38]. Von diesem Grundsatz einer generellen und abstrakten Norm gibt es immerhin einige Ausnahmen. So handelt der Staat manchmal direkt gestützt auf ungeschriebene Ermächtigungen (z. B. polizeiliche Generalklausel), die immerhin zum Teil in der Bundesverfassung eine Stütze finden (vgl. Art. 102 BV). Der Vorbehalt des Rechts schliesst ferner nicht aus, dass gewisse Staatsakte, etwa Akte im Bereich der Aussenpolitik, unmittelbar auf die Verfassung abgestützt werden können.

Absatz 1 nennt nicht die einzelnen Voraussetzungen, denen die generelle und abstrakte Norm genügen muss. Aufgrund der Rechtsprechung muss sie grundsätzlich in einem formellen Gesetz enthalten sein [39]. Sehr oft beruht ein Akt einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde des Bundes oder der Kantone allerdings lediglich auf einer Verordnung der Regierung. Damit das Legalitätsprinzip gewahrt bleibt, muss sich eine solche Verordnung auf ein Gesetz im formellen Sinn stützen, sofern ihr nicht die Bundesverfassung oder eine kantonale Verfassung als Grundlage dient. Zudem darf die Delegation der Rechtsetzungsbefugnis an den Verordnungsgeber nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein. Schliesslich muss die Delegation auf einen bestimmten Sachbereich be-

---

36 Vgl. Georg Müller in Kommentar BV, Art. 4, Rz. 6 ff.; und Jörg Paul Müller, Einleitung zu den Grundrechten, in Kommentar BV, Rz. 115 ff.; BGE **103** Ia 369 ff.; **121** I 22 ff.

37 Zum Verhältnis von Bundesrecht und kantonalem Recht siehe die Kommentierung von Art. 35 VE 96.

38 Vgl. Thomas Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 2. Aufl. Bern/Diessenhofen 1991.

39 BGE **103** Ia 369 ff.; **118** Ia 245 ff.; 305 ff.; **120** Ia 1 ff.; **121** I 22 ff..

schränkt sein, und das formelle Gesetz muss die Grundzüge der delegierten Rechtsetzung regeln [40]. Für die Leistungsverwaltung relativiert die Rechtsprechung diesen Grundsatz allerdings, indem sie weite Delegationsnormen zulässt [41]. Die Artikel 153 Absatz 2 und 169 Absatz 1 VE 96 regeln diese Frage für die eidgenössische Ebene. Für den kantonalen Bereich sind Artikel 32 VE 96 (Einschränkungen von Grundrechten) die Rechtsprechung des Bundesgerichts massgebend.

Erwähnt sei im übrigen, dass Artikel 4 Absatz 1 VE 96 nicht verfassungsmässige Rechte, sondern Rechtsgrundsätze enthält. Sie können als solche in einem ordentlichen Gerichts- oder Verwaltungsbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden, im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit hingegen nur im Zusammenhang mit der Verletzung eines Freiheitsrechts oder eines anderen verfassungsmässigen Rechts.

Absatz 2 enthält ungeschriebenes Verfassungsrecht, welches das Bundesgericht aus Artikel 4 BV ableitet. Es handelt sich um die Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Diese Grundsätze sollen die staatliche Macht begrenzen, indem sie sagen, wann, in welchem Masse und auf welche Art und Weise der Staat seine Rechte ausüben und seine Aufgaben erfüllen darf [42].

Das *öffentliche Interesse* umfasst in erster Linie polizeiliche Interessen, d. h. öffentliche Ruhe und Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr [43]. Das öffentliche Interesse erstreckt sich ferner auf Anliegen sozialer, kultureller, historischer und wissenschaftlicher Art sowie Anliegen des Umweltschutzes, des haushälterischen Umgangs mit dem Boden, des sparsamen Umgangs mit Energie usw. Es schliesst zudem das Interesse des Staates an seiner Unabhängigkeit, seinem Ruf, seiner Glaubwürdigkeit usw. ein. Das öffentliche Interesse kann sich im Laufe der Zeit ändern; es kann auch in räumlicher Hinsicht variieren [44]. Es ist nicht zuletzt die Bundesverfassung, die darüber Aufschluss gibt, was als öffentliches Interesse anzuerkennen ist (vgl. die Art. 2, 33 und 49 ff. VE 96).

Das *Verhältnismässigkeitsprinzip* enthält drei Elemente: Eine staatliche Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen (Geeignetheit); staatliches Handeln darf in materieller, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht schärfer einschränken, als dies für die Erreichung des Ziels nötig ist (Erforderlichkeit, "geringstmöglicher Eingriff"); schliesslich muss die geeignete und erforderliche Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Verhältnismässigkeit im

---

40 Vgl. BGE **103** Ia 369, 374–377; **118** Ia 245, 247–248; 305, 310–311.

41 Insbesondere in Bereichen, in denen man erst über wenig Erfahrung verfügt und in denen die Behörden versuchsweise vorgehen müssen; BGE **103** Ia 388–392.

42 Pierre Muller, Le principe de la proportionnalité, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. 97/II (1978), H. 3, S. 197 ff.

43 BGE **116** Ia 355, 356; **118** Ia 175, 177; **119** Ia 41, 43.

44 BGE **108** Ia 41, 45 f.; **106** Ia 267, 271 f.

engeren Sinn oder Verhältnismässigkeit des geforderten Opfers) [45]. Das Verhältnismässigkeitsprinzip findet sowohl in der Leistungsverwaltung als auch in der Eingriffsverwaltung Anwendung. In beiden Bereichen richtet sich der Grundsatz sowohl an die rechtsanwendenden Behörden als auch an den Gesetzgeber [46].

Absatz 3 verankert den Grundsatz von Treu und Glauben, der nach schweizerischem Rechtsverständnis zu den grundlegenden Rechtsprinzipien zählt und nicht nur die Beziehungen zwischen Staat und Privaten bestimmt, sondern seit jeher auch als Richtschnur für das Handeln der Privaten untereinander gilt (vgl. Art. 2 ZGB). In Artikel 4 VE 96 wird der Grundsatz von Treu und Glauben im Sinn einer grundlegenden Handlungsmaxime verankert. Der spezifische grundrechtliche Schutz, den das Bundesgericht aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleitet hat (Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder anderes Erwartungen begründendes Behördenverhalten) [47], wird im Grundrechtskatalog geregelt (Art. 8 VE 96).

Absatz 4 verankert die Pflicht von Bund und Kantonen, das Völkerrecht zu beachten. Dieses Gebot richtet sich an alle staatlichen Organe und ist Ausfluss des Grundsatzes, dass völkerrechtliche Normen entgegenstehenden landesrechtlichen Normen prinzipiell vorgehen. Wie ein Konflikt zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm im konkreten Fall aufzulösen ist, lässt sich Absatz 4 allerdings nicht entnehmen. Auch Artikel 180 VE 96, der die Bundesgesetze, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse und das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden als massgebend bezeichnet, äussert sich nicht zu dieser Frage und überlässt die Antwort – wie bis anhin Artikel 113 Absatz 3 BV – der Praxis. Es bedarf also des Rückgriffs auf die von Lehre und Praxis anerkannten Regeln.

Nach schweizerischer Auffassung bilden Völkerrecht und Landesrecht eine einheitliche Rechtsordnung, zu der Staatsverträge als "integrierende Bestandteile" gehören. Internationale Verpflichtungen müssen nach der bei uns herrschenden monistischen Rechtsauffassung nicht wie in Ländern mit einem dualistischen Rechtsverständnis durch einen speziellen Transformationsakt in das Landesrecht überführt werden. Die Normen des Völkerrechts gelten in der Schweiz grundsätzlich direkt. Das gilt auch für die völkerrechtlichen Grundprinzipien, namentlich die Verpflichtung des Staates, die ihn bindenden völkerrechtlichen Normen zu erfüllen (*pacta sunt servanda*), den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verbot für alle Vertragsparteien, sich zur Rechtfertigung einer Nichterfüllung auf innerstaatliches Recht zu berufen. Diese drei Prinzipien ergeben sich nicht nur aus den Regeln des Völkergewohnheitsrechts, sie sind auch in den Artikeln 26 und 27 der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 [48] niedergelegt. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Verträge nach Treu und Glauben zu erfüllen, bildet in der internationalen Rechtsordnung

---

45 Jörg Paul Müller, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar BV, Rz. 145 ff.; ders., Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 121 ff.

46 BGE 96 I 234, 242, E. 5.

47 BGE 118 Ia 245.

48 SR 0.111.

die Grundlage des Vorrangs von Völkerrecht vor dem Landesrecht. Dieses Gebot ist insbesondere für den Schutz von Kleinstaaten in ihren internationalen Beziehungen von zentraler Bedeutung. Absichtlich begangene Völkerrechtsverletzungen – zum Beispiel der Erlass gesetzgeberischer, administrativer oder richterlicher Akte, die gegen völkerrechtlich übernommene Verpflichtungen verstossen – können nicht durch eine Berufung auf innerstaatliche Rechtsnormen gerechtfertigt werden. Im Völkerrecht bindet ein Vertrag den Staat als solchen: Alle Organe eines Staates haben daher im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten darauf zu achten, dass sich das nationale Recht nach den internationalen Verpflichtungen richtet; alle Staatsorgane tragen eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen [49].

Die Organe des Bundes haben, im Einklang mit der in der Schweiz herrschenden Lehre, den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts wiederholt anerkannt und bestätigt [50]. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang sowohl auf die Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht zum "Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung" [51] als auch auf seine diesbezüglichen Ausführungen im Rahmen der EWR-Botschaft [52]. Auch anlässlich der Ungültigerklärung der Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" durch die Eidgenössischen Räte wurde das Vorrangprinzip bekräftigt [53].

Wie in der zitierten Gemeinsamen Stellungnahme eingehend dargelegt, lässt sich ein Konflikt zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm in aller Regel dadurch vermeiden, dass nationales und internationales Recht auf dem Wege der Auslegung miteinander in Einklang gebracht werden (Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung). Im Konfliktfall gilt der Grundsatz, dass die völkerrechtswidrige landesrechtliche Norm nicht angewendet wird [54].

Im Lichte dieser von Lehre und Praxis anerkannten Grundsätze wird Artikel 4 Absatz 4, der alle staatlichen Organe zur Beachtung des Völkerrechts verpflichtet, ohne selbst eine eigentliche Kollisionsnorm aufzustellen, auszulegen sein.

---

49 Vgl. BBl **1988** III 346.

50 Vgl. Daniel Thürer, Bundesverfassung und Völkerrecht, in: Kommentar BV, Einleitung zum Kommentar, Rz. 13ff. mit weiteren Hinweisen.

51 In: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 53 (1989), H. 4, No. 54 (nachfolgend zitiert als "Gemeinsame Stellungnahme"), bes. § 9 und 10 (S. 11–14) sowie § 11.

52 BBl **1992** IV 88.

53 BBl **1996** I 1355; BBl **1994** III 1493 ff.

54 Vgl. die Gemeinsame Stellungnahme, § 17.2, Bst. b und d. – In einem Urteil vom 2. März 1973 zum Österreichisch-schweizerischen (Niederlassungs-) Vertrag vom 7. Dez.. 1875 (SR **0.142.111.631**) erachtete das Bundesgericht eine völkerrechtswidrige Bestimmung in einem Bundesgesetz als massgebend, weil der Gesetzgeber bewusst eine Regelung habe treffen wollen, die dem internationalen Recht widerspricht (BGE 99 Ib 39, *Schubert*). Für die seitherige Rechtsprechung des Bundesgerichts vgl. BGE **111** V 201; **112** II 1; **116** IV 269; **117** IV 128.

Artikel 5 Landessprachen

Artikel 5 VE 96 übernimmt den bisherigen Artikel 116 Absatz 1 BV [55].

Die Landessprachen sind ein bedeutsames konstituierendes Element des schweizerischen Bundesstaates: die Nennung der Sprache als dem wichtigsten Kulturträger verweist auf die Gesamtheit der kulturellen Bedingungen des Staates. Als Landessprachen sind alle vier Sprachen gleichberechtigt. Die Plazierung dieser Bestimmung im Einleitungsteil wird ihrer Bedeutung als "politische Erklärung" [56] besser gerecht als die heutige Plazierung in den Organisationsbestimmungen. In Abweichung von der Terminologie des geltenden Artikels 116 BV wird nicht mehr von Nationalsprachen gesprochen, sondern es wird im deutschen Text der heute gängige Begriff der Landessprachen verwendet.

Die Bestimmung über die Landessprachen steht in einem engen Bezug zur Regelung der Amtssprachen. Sie verlangt weder vom Bund noch von den Kantonen, dass die gleichen Sprachen als Landes- und als Amtssprachen gelten. Der Bund dokumentiert dies, indem er in Artikel 135 VE 96 dem Rätoromanischen einen Sonderstatus zuweist; die Kantone können eine oder mehrere Sprachen als ihre Amtssprachen bezeichnen und damit der sprachlichen Zusammensetzung der Bevölkerung Rechnung tragen. Das Sprachenverfassungsrecht des Bundes umfasst neben den Artikeln 5 und 135 VE 96 auch die Artikel 15 VE 96 (Sprachenfreiheit; privater Gebrauch anderer Sprachen), 27 und 28 VE 96 (Freiheitsentzug, Strafverfahren; Anspruch auf einen Dolmetscher bei Freiheitsentzug und Strafverfahren) sowie 82 VE 96 (Kultur und Sprache; Förderung der schweizerischen sprachlichen Minderheiten).

In der Vernehmlassung ist die Aufnahme des Begriffs der Landessprachen durchwegs begrüsst worden. Von privater Seite ist gefordert worden, die Frage der Amtssprachen in Artikel 5 zu regeln; der Kanton Bern, die Grüne Partei der Schweiz und die Schweizerischen IngenieurInnen würden es gar vorziehen, alle Sprachenartikel in Artikel 5 zusammenzuziehen.

2. Titel: Grundrechte und Sozialziele

Wie es die Überschrift anzeigt, regelt der 2. Titel die Grundrechte und Sozialziele in zwei gesonderten Kapiteln. Diese Gliederung weist auf zwei Aspekte hin: Zwischen Grundrechten und Sozialzielen gibt es offensichtliche Bezüge und trotzdem ist es angebracht, sie klar voneinander zu unterscheiden.

Zwischen den Grundrechten und den Sozialzielen gibt es also einige Gemeinsamkeiten: Zunächst wenden sich beide an den Staat als ganzen und nicht nur an den Bund oder an die Kantone. Insofern muss daran erinnert werden, dass weder die Grundrechte noch die Sozialziele in irgendeiner Weise die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betreffen; diese ist nach der Systematik des VE 96 vielmehr im 3. Titel geregelt (Bund

55 Die Bestimmung entspricht Artikel 5 VE 95.

56 Malinverni in Kommentar BV, Art. 116, Rz. 1 f.

und Kantone). In ihren Zuständigkeitsbereichen haben der Bund und die Kantone sowohl die Grundrechte zu respektieren als auch die Sozialziele zu verwirklichen. Weiter weist der Inhalt einiger Grundrechte einen offensichtlichen sozialen Bezug auf: So begründet vor allem das Recht auf Existenzsicherung (Art. 10 VE 96) einen eigentlichen Anspruch auf positive Leistungen von seiten des Staates, sei dies auf Ernährung, Bekleidung oder Obdach. Schliesslich neigen sowohl die Grundrechte als auch die Sozialziele – im Gegensatz beispielsweise zu den Bestimmungen des 3. Titels zur Aufgabenteilung – dazu, eine gewisse Entfaltung des Menschen in der Gesellschaft zu gewährleisten, auch wenn die Anspruchsberechtigung nicht dieselbe ist, wie nachfolgend darzulegen ist.

Trotz dieser Berührungspunkte ist es unerlässlich, von einer klaren Unterscheidung zwischen Grundrechten und Sozialzielen auszugehen. Die Grundrechte, soweit sie sich an die Einzelnen richten, sind in der Tat von den rechtsprechenden Behörden direkt anwendbar; dies bedeutet konkret, dass jeder Person ihre Verletzung vor den Gerichten anrufen kann. Demgegenüber müssen die Sozialziele zunächst vom Gesetzgeber konkretisiert werden, da sie sich in erster Linie an ihn richten. Um die in den Sozialzielen umschriebenen Programme zu verwirklichen, verfügt der Gesetzgeber immer über einen erheblichen Ermessensspielraum, wenn es darum geht, den Zeitpunkt, die Prioritäten und die Mittel festzulegen. Diese grundlegende Verschiedenheit der Natur der Grundrechte und der Sozialziele rechtfertigt eine klare Unterscheidung, die sich in der Aufgliederung in zwei Kapitel äussert; damit können Missverständnisse vermieden werden.

1. Kapitel: Grundrechte

Diesem Kapitel liegt die Idee zugrunde, die Grundrechte zu einem "Grundrechtskatalog" zusammenzufassen. Die Grundrechte sind heute auf mehrere Stellen in der Bundesverfassung und in internationalen Konventionen verstreut oder garantiert durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und die rechtsprechenden Organe dieser internationalen Konventionen. Gemeinsam ist den Grundrechten in diesem 1. Kapitel ihre direkte Durchsetzbarkeit; das heisst, sie können direkt vor einem Gericht eingeklagt werden.

Dass der Grundrechtskatalog in der Systematik des VE 96 gleich nach den Allgemeinen Bestimmungen, aber vor den Sozialzielen und vor allem vor den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen plaziert wurde, ist kein Zufall. Der Verfassunggeber will damit die Bedeutung der kollektiven und individuellen Grundrechte in unserem Staat unterstreichen. Die Plazierung der Grundrechte und Sozialziele vor dem 3. Titel "Bund und Kantone" verdeutlicht, dass sich diese Rechte sowohl an den Bund wie an die Kantone richten und damit implizit auch an die Gemeinden.

Der Grundrechtskatalog wurde in den Vernehmlassungen mehrheitlich begrüsst [57]; auch die Aufnahme der ungeschriebenen Grundrechte in den Verfassungstext fand breite Zu-

---

57 Ein Kanton (LU), eine Parteisektion (CVP-NW) und 13 Organisationen (u.a. SBV, SRG, VSA) heissen die Schaffung eines Grundrechtskatalogs ausdrücklich gut; eine im Parlament vertretene Partei (LPS) bedauert, dass mit dem Grundrechtskatalog nicht "Gegengewicht" aufgenommen wurde; 3 Organisationen (SGV, BSF, SEK) äussern sich eher negativ zum Grundrechtskatalog.

stimmung [58]. Wegen der bedeutsamen Weiterentwicklung der Grundrechte durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Organe der EMRK erforderte die Kodifikation dieser ungeschriebenen Verfassungsrechte einen grossen Aufwand, um so die gelebte Verfassungswirklichkeit nachführen zu können. Allerdings bleibt zu beachten, dass eine abschliessende Kodifizierung der Grundrechte nicht möglich ist; ihr konkreter Inhalt wird auch in Zukunft von der Rechtsprechung laufend weiterentwickelt.

Im vorliegenden Kapitel haben wir eine Generalklausel nicht nur für Rechte mit institutionellem Charakter gewählt (vgl. Art. 12 über das Recht auf Ehe oder Art. 22 Abs. 1 zur Eigentumsgarantie), sondern auch für die meisten anderen Freiheitsrechte (vgl. Art. 13 Abs. 1, 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 usw.). Dieses Vorgehen erlaubt klar zu zeigen, dass die Verfassungsbestimmung verschiedene Aspekte des betreffenden Rechts aufzählt (vgl. Art. 13 Abs. 2 und 4, 19 Abs. 2 und 3), der Schutz jedoch allgemein ist und sich nicht in den einzelnen erwähnten Aspekten erschöpft.

Viele Vernehmlassungsbeiträge enthielten darüber hinaus ausformulierte Vorschläge, teils kritischer Art, im Sinn einer Erweiterung des Grundrechtskatalogs oder zu Struktur und Aufbau des Kapitels. Unter den meist genannten Vorschlägen sind vor allem die drei folgenden herauszuheben:

- Der Wunsch, das *Kapitel über die Grundrechte* solle noch einmal *überarbeitet werden* [59]. Es wird namentlich vorgeschlagen, das Kapitel in mehrere Abschnitte aufzuteilen (Recht auf Leben, persönliche Freiheit, Sozialrechte, politische und wirtschaftliche Rechte sowie Verfahrensrechte). Eine solche Unterteilung, auch wenn sie der Systematik und Übersicht des Kapitels dienlich sein könnte, ist unserer Ansicht nach nicht unbedingt notwendig. Eine Aufteilung wurde bei der Ausarbeitung des VE 95 ins Auge gefasst, aber nicht zuletzt aus Gründen der Praktikabilität aufgegeben (Schwierigkeit, einzelne Grundrechte einzuordnen).

- Der Wunsch, dass *Kinder als Grundrechtsträger* ausdrücklich genannt werden [60], weil diese einen besonderen Schutz geniessen sollen. Auch wenn dieser Wunsch von verschiedenen Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern geäussert wurde, nennt der vorliegende Entwurf das Kind nicht als Träger besonderer Rechte. Es scheint uns nicht erforderlich, neue Kategorien von Grundrechtsträgern aufzunehmen; führte man die Kinder explizit auf, so wäre auch für Jugendliche [61] eine spezielle Kategorie denkbar, eine weitere für Betagte, für Behinderte [62] usw. Eine solche Differenzierung der Grundrechtsträger in verschiedene Kategorien würde aber dem universalen

---

58 So ausdrücklich 5 Organisationen (ASM/VSM, StV, SGF, HAZ, CEVI).

59 Eingebracht von einem Kanton (GR) und 5 Organisationen (SGF, SANH, SEK, SPPE, CHIGE).

60 Eingebracht von einer Kommission (EKF) und 5 Organisationen (SPR, CNG, RKI, PJ, KLS); darüber hinaus wird die besondere Erwähnung der Kinder auch in Art. 9 VE 95 von 2 im Parlament vertretenen Parteien (SP, FDP) und 8815 Privaten verlangt.

61 2 Organisationen verlangen die Einfügung eines Grundrechtsartikels speziell für Jugendliche.

62 6 Organisationen verlangen, dass in diesem Kapitel ein spezieller Artikel aufgenommen wird, der Behinderten die Ausübung ihrer Grundrechte in gleichem Mass wie Nicht-behinderten zusichert; vgl. bes. die Textvorschläge zu Art. 7 VE 96.

Charakter der Grundrechte schaden, die ja im Prinzip für alle Menschen ohne Unterschied gültig sind. Im Gegenzug haben wir aber versucht, die Bedürfnisse der Kinder in die Sozialziele (Art. 33 VE 96) einzubetten: So obliegt dem Gesetzgeber nicht nur der besondere Schutz der Kinder, vielmehr sollen auch ihre "Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen" sowie "ihre soziale, kulturelle und politische Integration" gefördert werden.

- Die *Aufnahme eines Katalogs von Grundpflichten* [63]. Die Modellstudie des EJPD hatte die Aufnahme eines solchen Grundpflichtenkatalogs, der unmittelbar auf den Grundrechtsteil folgen sollte [64], bereits vorgesehen und erinnerte damit daran, dass Freiheit und Verantwortung sich gegenseitig bedingen. Der vorliegende Entwurf verzichtet auf einen Grundpflichtenkatalog. Das soll natürlich nicht bedeuten, Bürgerinnen und Bürger hätten keine Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft: so erfüllen die Schulpflicht (Art. 78, Abs. 1 VE 96), die Wehrpflicht (Art. 55 VE 96) oder die Steuerpflicht (Art. 119 Abs. 2 VE 96 *e contrario*) diese Funktion, auch wenn diese Pflichten nicht in einem speziellen Katalog zusammengefasst sind. Die Ausarbeitung einer solchen Zusammenstellung würde grosse Schwierigkeiten mit sich bringen, insbesondere wegen der Auswahl der Pflichten, die einer Verankerung auf Verfassungsebene würdig wären, von den Problemen der Sanktionierung von Verstössen gegen solche Grundpflichten noch zu schweigen [65].

Artikel 6 Menschenwürde

Diese Bestimmung [66] gewährleistet den Respekt und den Schutz der Menschenwürde. Diese Garantie soll jeden Menschen vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung schützen.

Im Völkerrecht wird die Menschenwürde durch Artikel 3 der EMRK geschützt, der die Folter, das Zufügen von Schmerzen und "unmenschliche oder erniedrigende Behandlung" verbietet. Selbst Kriege und andere Gefahren für das Überleben des Staates rechtfertigen laut völkerrechtlichen Bestimmungen [67] keinen Eingriff in dieses grundlegende Recht. Die Menschenwürde findet sich auch in Artikel 7 (der auch bei öffentlichem Notstand, gestützt auf Art. 4 Abs. 2, nicht ausser Kraft gesetzt werden darf) und 10 von UNO-Pakt II, in Artikel 13 von Pakt I und in den Artikeln 23, 37 und 40 der UNO-Konvention über den Schutz des Kindes [68] wieder (diese steht kurz vor der Ratifizierung).

---

63 3 Organisationen äusserten diesen Wunsch.

64 BBl 1985 III 81 f.

65 Auf diese Schwierigkeit weist schon die "Gruppe Wahlen" hin (BBl 1985 III 54 f.).

66 Vgl. Art. 6 VE 95.

67 Art. 15 EMRK, Art. 4 UNO-Pakt II und Art. 3 des Genfer Abkommens vom 12. Aug. 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (SR 0.518.42).

68 BBl 1994 V 1, 79.

Der Schutz der Menschenwürde ist Kern und Anknüpfungspunkt anderer Grundrechte, umreisst den Gehalt dieser Rechte und bietet eine Richtschnur für deren Auslegung und Konkretisierung. Nach Auffassung des Bundesgerichts und nach einem Teil der Lehre ist dieses Grundrecht nicht direkt anwendbar; es stellt vielmehr einen Grundwert dar, ein Rechtsgut, welches es im Rahmen der persönlichen Freiheit zu respektieren gilt. Nach überwiegender Lehrmeinung ist die Menschenwürde ein im Rahmen der persönlichen Freiheit direkt anrufbares Grundrecht. Der Schutz der Menschenwürde stellt in gewisser Weise ein Auffanggrundrecht für den Fall dar, dass alle anderen Grundrechte nicht auf einen Sachverhalt anwendbar sind. In diesem Sinne ist dieses Grundrecht unter allen anderen das primäre und subsidiäre. Der Umstand, dass die Menschenwürde ein subsidiäres Grundrecht ist, schliesst aber nicht ein, dass jedwedes Grundrecht, das sich künftig denken lässt, einen generellen Schutz erfahren würde (diesbezüglich zeigt das Bundesgericht eine gewisse Zurückhaltung) [69]. In der Verfassung wurde die Menschenwürde zum ersten Mal in Zusammenhang mit Artikel 24^{novies} über die Fortpflanzungsmedizin und die Gentechnologie erwähnt, der am 17. Mai 1992 in der Volksabstimmung angenommen wurde [70]. Der Begriff findet sich auch im neuen Artikel 24^{decies} über die Organtransplantation, der vom Bundesrat bis Ende 1996 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Als Auffangprinzip beeinflusst die Menschenwürde auch die Auslegung und Fortbildung der anderen Grundrechte. Damit eine Verletzung der Menschenwürde festgestellt wird, ist es nicht nötig, dass ein Eingriff in die physische oder psychische Integrität stattfindet: die Menschenwürde kann sowohl angerufen werden im Fall von Folter, wie auch aus dem einfachen Grund, dass eine Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit lächerlich gemacht wird oder dass ihre Identität angegriffen wird (siehe Art. 26bis Strafgesetzbuch).

Der Schutz der Menschenwürde hat insbesondere in den Bereichen der Haft, des Verhörs, der Auslieferung und Ausschaffung, der Medizin, in Umweltfragen und in der Ausländerpolitik eine zentrale Bedeutung. Er umreisst auch die absoluten Schranken des Freiheitsentzugs und gewährleistet so die Persönlichkeitsentfaltung. Ein Gefängnisreglement muss also gewissen Mindestanforderungen genügen: So muss Gefangenen ein Spaziergang gewährt werden, Besuche müssen erlaubt sein, Gefangene müssen die Möglichkeit haben, sich zu waschen, Briefverkehr zu haben usw. Der Grundsatz der Menschenwürde entfaltet seine Wirkungen auch im Verfahrensrecht, bei der Rechtsweggarantie und bei der Ausübung der politischen Rechte [71]. Im Verfahrensrecht bedeutet die Anerkennung des Eigenwerts des Individuums, dass niemand als blosser "Gegenstand" des Verfahrens behandelt werden darf, sondern das rechtliche Gehör gewährt wird, bevor über den Eingriff in die Rechte eines Menschen entschieden wird. Von der Menschenwürde wird auch die Verpflichtung der Gerichte abgeleitet, ihre Urteile zu begründen; ein nicht begründeter Entscheid, dem sich eine Person beugen muss, würde die Menschenwürde verletzen. Im Bereich des Rechtsschutzes sichert die Unantastbarkeit der Menschenwürde die persönliche Entfaltung gerade auch in Situationen wie dem Freiheitsentzug. Die

---

69 Vgl. den Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1977, S. 34.

70 BBl 1992 V 451.

71 Vgl. J. P. Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 4.

Menschenwürde garantiert in bezug auf den Schutz der Persönlichkeit die Achtung des Gefühlslebens und der geistigen Integrität [72]. Was die politischen Rechte angeht, so ist die Gleichheit des Gewichts aller Stimmen Ausdruck der Achtung der Menschenwürde. Der Schutz der Menschenwürde fliesst also in alle Gebiete der Gesetzgebung ein. Mit ihrem "programmatischen" Aspekt gebietet die Menschenwürde den Behörden, ihre Entscheide auf eine Wertordnung zu gründen, die auf Würde und dem Eigenwert des Individuums beruht. Das Prinzip der Würde der Kreatur hat universalen Charakter; man findet es auch in Artikel 59 VE 96, unter dem Titel des Schutzes des Menschen und seiner Umwelt.

In der Vernehmlassung hat diese Bestimmung Reaktionen ausgelöst, die sich vor allem auf die Tragweite des Schutzes der Menschenwürde bezogen: Ein Kanton (TI), zwei im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), sechs weitere Parteien [73] und zwölf Organisationen [74] haben weitergehend formulierte Vorschläge eingereicht (unverletzlich, unantastbar, usw.). Die Menschenwürde ist eines der wichtigsten Grundrechte überhaupt; (wie wir schon bemerkt haben, stellt sie Kern- und Grundgehalt für mehrere andere Grundrechte dar). Die Formulierung von Artikel 6 VE 95, wonach die Menschenwürde "zu achten und zu schützen" ist, erscheint so gesehen nicht stark genug [75]. Auf der anderen Seite könnte die Formulierung, wonach die Menschenwürde unantastbar sei, den Eindruck erwecken, der Staat müsse jederzeit einen umfassenden und absoluten Schutz der Menschenwürde bieten, was so nicht der Realität entspräche. Darüber hinaus ist kein anderes Grundrecht derart absolut gefasst, nicht einmal das Recht auf Leben. Aus diesen Gründen haben wir beschlossen, bei der Formulierung des VE 95 zu bleiben.

Die Menschenwürde schliesst auch das Recht auf ein schickliches Begräbnis ein, das heute von Artikel 53 Absatz 2 BV garantiert wird. Es ist deshalb nicht nötig, dieses "kleine Sozialrecht" hier zu wiederholen.

Artikel 7 Rechtsgleichheit

Diese Bestimmung entspricht Artikel 4 BV [76]. Die Rechtsgleichheit wird auch gewährleistet durch Artikel 14 EMRK, Artikel 2 Absatz 2 des UNO-Pakts I sowie die Artikel 2 Absatz 1 und 26 des UNO-Pakts II [77].

---

72 Vgl. P. A. Mastronardi, Die Menschenwürde als Verfassungsgrundsatz in der Schweiz, Diss. Bern 1978, S. 478.

73 CVP-F, CVP-OVS, SP-F/CH, SP-F/ZH, SP-F/AG, SP-F/BE.

74 U.a. SKF, SBK-2 und SGPG.

75 Sie nimmt nur das zweite Element der "Modellformulierung" von Art. 1 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes auf: "Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

76 Die Bestimmung entspricht Art. 7 VE 95.

77 Bei der Ratifizierung des Pakts hat die Schweiz einen Vorbehalt angebracht, der die Garantie der Rechtsgleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und die Gewährung des gleichen Schutzes für alle auf die anderen im Pakt gewährleisteten Rechte beschränkt (AS 1993 797).

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit richtet sich gleichermassen an diejenigen, die Gesetze erlassen, wie an diejenigen, die das Recht anwenden. Rechtsetzende Behörden müssen Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandeln. Wenn zwei Sachverhalte sowohl Gleiches wie auch Ungleiches enthalten, so dass sowohl eine Gleich- als auch eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt erscheint, steht der erlassenden Behörde ein Ermessensspielraum offen. Ob eine juristische Unterscheidung gerechtfertigt ist, kann zu verschiedenen Zeiten, sowie aufgrund verschiedener Konzeptionen, Ideologien und der momentanen Situation unterschiedlich beurteilt werden. In gleicher Weise müssen die rechtsanwendenden Behörden gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich behandeln.

Absatz 1 übernimmt im wesentlichen das Recht auf rechtliche Gleichstellung nach Artikel 4 Absatz 1 erster Satz BV. Dieses Recht schützt eine rechtliche Gleichheit, im Unterschied zur wirtschaftlichen oder sozialen Gleichstellung, die nur Gegenstand eines politischen Programms sein kann. Eine leichte Umformulierung hat sich trotzdem aufgedrängt: Artikel 7 Absatz 1 VE 96 präzisiert neu, dass *alle Menschen* vor dem Gesetz gleich sind; Artikel 4 Absatz 1 BV beschränkte die Rechtsgleichheit noch auf Schweizerinnen und Schweizer. Dieser Formulierung erwuchs in der Vernehmlassung nur wenig Opposition [78]. Das Bundesgericht und die Lehre haben dieses Recht bereits seit langem auch auf ausländische Personen ausgedehnt [79]; die Neuformulierung ist also eine Angleichung des Textes an die Verfassungswirklichkeit. Auch wenn die Rechtsgleichheit auf alle Personen (natürliche und juristische; ausländische und schweizerische) ausgedehnt wird, bedeutet dies nicht, dass Ungleichbehandlungen aufgrund von objektiven Persönlichkeits- oder Nationalitätskriterien unmöglich wären. Das ist eine Grundsatzfrage und nicht eine solche des Rechtsträgers.

Absatz 2, der den Inhalt von Artikel 4 Absatz 1 zweiter Satz BV in anderer Form wiedergibt, verankert das Diskriminierungsverbot. Nach diesem Grundsatz rechtfertigt kein Umstand die unterschiedliche Behandlung einer Personengruppe, wenn er als Beweggrund für die Diskriminierung dieser Gruppe dient. Absatz 2 zählt einige dieser Kriterien beispielhaft auf, die als rechtliche Unterscheidungskriterien unzulässig sind. Es sind dies vor allem solche, von denen die jüngste Vergangenheit zeigt, dass sie häufig Diskriminierungen zugrunde liegen (Geschlecht, Sprache, religiöse, philosophische oder politische Überzeugung). Hinzu kommen diejenigen Kriterien, deren Unzulässigkeit aus keinem anderen Grundrecht abgeleitet werden kann (Rasse, Herkunft). Andererseits wurde auf die Aufzählung von bisherigen Kriterien verzichtet, die seit 1848 an Aktualität eingebüsst haben ("Untertanenverhältnis; Vorrecht des Orts, der Geburt, der Familie"). Das Vernehmlassungsverfahren hat aufgezeigt, dass eine Aufzählung der unzulässigen Diskriminierungsgründe im allgemeinen begrüsst wird. Es wurden viele Vorschläge zur Erweiterung der Liste gemacht; oft wurden genannt: die Gesundheit [80], die sexuelle

---

78 2 nicht im Parlament vertretene Parteien (SD-SG, EDU-SH), 4 Organisationen (CSPO, SHIV, VSZ+KGF, APIT) und 9 Private.

79 Vgl. Müller in Kommentar BV, Art. 4, Rz. 26 mit weiteren Nachweisen.

80 Ein Kanton (TI), 2 im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), eine Parteisektion (SP-F/ZH), 31 Organsiationen (u.a. GRLC, SAEB, SZB, INSIEME) und 4 Private.

Orientierung [81], der Zivilstand [82] oder das Alter [83]. Es scheint angebracht, hier in Erinnerung zu rufen, dass die Aufzählung von Artikel 7 Absatz 2 VE 96 mit dem Wort "namentlich" als nicht abschliessend gekennzeichnet ist. Die Rechtsprechung ist also für die Zukunft in der Weiterentwicklung der Liste unzulässiger Unterscheidungskriterien nicht eingeschränkt. Im Bestreben, die Anregungen derjenigen Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser einfliessen zu lassen, die in grosser Zahl eine modernere Liste forderten, haben wir uns entschlossen, gegenüber dem VE 95 die körperliche oder geistige Behinderung als weiteres Kriterium aufzunehmen. Es handelt sich dabei nicht um eine materielle Änderung des geltenden Rechts, sondern nur um eine Aktualisierung des Prinzips des Diskriminierungsverbots.

Absatz 3 entspricht wörtlich Artikel 4 Absatz 2 BV, der einen besonderen Aspekt der Rechtsgleichheit behandelt, nämlich die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Im ersten Satz wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit aus Absatz 1 präzisiert; der zweite enthält einen Gesetzgebungsauftrag zur Gleichstellung von Mann und Frau und führt beispielhaft einige Bereiche auf, in denen dieser Grundsatz von besonderer Bedeutung ist. Dieser Auftrag unterscheidet sich von demjenigen des Absatzes 1 in der Weise, dass er vom Gesetzgeber im Rahmen des Möglichen die tatsächliche Gleichstellung verlangt [84]. Der dritte Satz enthält eine besondere Regel zum Arbeitsrecht, nämlich den Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit. Diese Regel ist sowohl gegenüber privaten als auch öffentlichen Arbeitgebern direkt anwendbar. Der erste und dritte Satz beziehen sich auf ein direkt anwendbares Grundrecht; der zweite Satz erteilt dem Gesetzgeber einen Auftrag [85]. Im Vernehmlassungsverfahren war dieser Absatz kaum bestritten, auch wenn viele Vorschläge zur Ergänzung der Bestimmung eingingen, darunter auch die Forderung, die Frauen sollten in den eidgenössischen Behörden gleichstark vertreten sein wie die Männer [86], nötigenfalls durch Quoten. Wir können diesem Wunsch nicht entsprechen, weil eine solche Bestimmung zweifellos über die Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes hinausführt, insbesondere da, wo sie eine Anpassung einiger Artikel im Bereich der Bundesbehörden bedingen würde (Art. 133 ff. VE 96). Darüber hinaus ist festzuhalten, dass eine Volksinitiative auf Bundesebene zustandegekommen ist und

---

81 2 im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), 6 Parteisektionen (PS-BE, SP-F/CH, SP-F/BE, SP-F/ZH, SP-F/AG, G-AG), eine eidgenössiche Kommission (EKF), 15 Organisationen (u.a. PINK, FGS, SGB) und 384 Private.

82 Ein Kanton (BL), 6 Parteisektionen (CVP-FM, SP-F/CH, PS-BE, SP-F/ZH, SP-F/AG), eine eidgenössische Kommission (EKF) und 11 Organisationen (u.a. SGB, JDS, OSEO).

83 2 im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), eine Parteisektion (CVP-F), 14 Organisationen (u.a. SGB, VVR).

84 BGE **116** Ib 270, E. 7; **116** Ib 84, E. 7; ZBl 1994 S. 380.

85 BGE **114** Ia 331; **117** Ia 265.

86 Vorgeschlagen von einer im Parlament vertretenen Partei (SP), 5 Parteisektionen (CVP-FM, SP-F/CH, PS-BE, SP-F/BE, SP-F/AG), einer eidgenössischen Kommission (EKF) und 8 Organisationen (u.a. SGF, EFS).

nächstens dem Parlament überwiesen wird, die Quoten vorsieht, um die Präsenz der Frauen in den eidgenössischen Behörden zu verstärken [87].

Artikel 8 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Diese Bestimmung [88] enthält zwei Grundrechte, die das Bundesgericht aus Artikel 4 BV ableitet: der Schutz vor Willkür [89] und die Wahrung von Treu und Glauben [90]. Das Willkürverbot und die Wahrung von Treu und Glauben sind zwei Grundsätze staatlichen Handelns, denen das Bundesgericht auch die Qualität eines selbständigen verfassungsmässigen Rechts zumisst, auf das sich der Einzelne in einem Verfahren direkt berufen kann.

Das Willkürverbot ist eine unverzichtbare Grundlage des Rechtsstaates; es sichert dem Einzelnen im Umgang mit den Behörden ein Mindestmass an Gerechtigkeit. Aufgrund dieser Eigenschaft als Mindestgarantie erscheint das Willkürverbot wie ein subsidiäres Verfassungsrecht, das dann angerufen wird, wenn kein anderes Grundrecht oder kein anderes spezifisches Recht geltend gemacht werden kann [91]. Kein öffentliches Interesse, und sei es noch so stark, rechtfertigt eine willkürliche Handlung des Staates. Das Willkürverbot richtet sich an die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden. Für den Gesetzgeber bedeutet dies, dass eine Gesetzesbestimmung das Willkürverbot verletzt, wenn sie sich "nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist" [92]. In der Tat hat das Willkürverbot selten eine eigenständige Bedeutung, die sich von derjenigen eines anderen Grundrechts unterscheidet. Meist verletzt ein Gesetz, welches gegen das Willkürverbot im oben erwähnten Sinn verstösst, auch die Rechtsgleichheit oder ein anderes Grundrecht [93]. Wendet sich das Grundrecht aber an rechtsanwendende Behörden, so erreicht es eine eigenständige Bedeutung. "Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid wegen materieller Rechtsverweigerung nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft" [94]. Da die Anwendung von Bundesrecht im allgemeinen vom Bundesgericht im Rahmen von gewöhnlichen Beschwerden

---

87 Volksinitiative "Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)", BBl 1993 III 401 (Text der Initiative), BBl 1995 III 112 (Feststellung des Zustandekommens durch die Bundeskanzlei).

88 Vgl. Art. 8 VE 95.

89 BGE 116 Ia 83; 119 Ia 117.

90 BGE 117 Ia 285 ff.; 118 Ia 245 ff.

91 BGE 102 Ia 321.

92 BGE 116 Ia 83.

93 BGE 101 Ia 392; 102 Ia 288.

94 BGE 119 Ia 117.

(Berufungsverfahren, Nichtigkeitsbeschwerde, Verwaltungsgerichtsbeschwerde) frei geprüft werden kann, ist die Anerkennung eines eigenständigen Verfassungsrechts zum Schutz vor Willkür vor allem bei der Anwendung kantonalen Rechts von Bedeutung. Die Bundesverfassung garantiert nicht allgemein die richtige Anwendung kantonalen Rechts. Dies ist im Prinzip Aufgabe der kantonalen Gerichte. Sie garantiert aber wenigstens, dass das kantonale Recht nicht grob unrichtig, d.h. seine Auslegung nicht völlig unhaltbar ist. Zwischen Privaten entfaltet das Willkürverbot keine direkte Wirkung; das Mindestmass an Gerechtigkeit, das sie sich gegenseitig schulden, ist durch das Strafgesetzbuch und das Zivilrecht geregelt.

Laut Rechtsprechung des Bundesgerichts erlaubt der Schutz von Treu und Glauben dem Einzelnen, von den Behörden zu verlangen, dass sie sich an ihre Zusicherungen halten und sich auf ihrem Verhalten behaften lassen, dass sie sich nicht widersprechen oder, mit anderen Worten, das berechtigterweise in sie gesetzte Vertrauen nicht missbrauchen. Der Schutz von Treu und Glauben gilt für das gesamte Handeln staatlicher Organe (Art. 4 Abs. 3 VE 96). Allerdings lässt nicht jedes Handeln einer Behörde bei den Rechtsunterworfenen einen Vertrauensschutz entstehen; nicht jede Verletzung dieses Grundsatzes gibt Anspruch darauf, dass ein Organ seinen Entscheid ändert oder einen Entscheid fällt; ein solcher Anspruch entsteht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur unter bestimmten Voraussetzungen [95]. Wenn bestimmt werden soll, ob der Staat für sein Verhalten, auf dem das Vertrauen gründet, behaftet werden kann, müssen die Interessen abgewogen werden, denn der Schutz des guten Glaubens kann mit anderen schützenswerten öffentlichen Interessen kollidieren, wie beispielsweise mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit, der rechtsgleichen Behandlung usw. Wenn dieses öffentliche Interesse klar höher zu gewichten ist als der Schutz des guten Glaubens (z.B. weil keine Dispositionen getroffen wurden), kann der Vertrauensschutz dahinfallen.

In der Vernehmlassung hat dieser Artikel nur wenig Reaktionen hervorgerufen. Ein Kanton (SH) und zwei Organisationen (SGV, GRLC) haben verlangt, der Vertrauensschutz sei ausdrücklich auf das Verhältnis zwischen Staat und Privaten einzuschränken. Auch wenn der Schutz von Treu und Glauben als Grundrecht seine Rechtskraft im Prinzip nur zwischen staatlichen Organen und Privaten entfaltet, so kann der Staat nach Artikel 31 Absatz 3 VE 96 dasselbe Verhalten auch zwischen Privaten fordern (vgl. Art. 2 ZGB). Eine Einschränkung des Vertrauensschutzes auf die Beziehungen zwischen Staat und Privatpersonen würde deshalb nicht dem geltenden Recht entsprechen.

Artikel 9 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

Die Bestimmung [96] schützt das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit, Rechte, die in der Bundesverfassung nicht enthalten sind, vom Bundesgericht aber als ungeschriebene Verfassungsrechte anerkannt werden. Die Bestimmung nimmt auch das Verbot der Todesstrafe auf, das sich heute in Artikel 65 BV findet. Im internationalen Recht ist das

---

95 BGE 108 Ib 384 f.

96 Vgl. Art. 9 VE 95.

Recht auf Leben in Artikel 2 EMRK, Artikel 6 UNO-Pakt II sowie in Artikel 6 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes verankert [97].

Der *erste Satz* von *Absatz 1* garantiert das Recht auf Leben. Das menschliche Lebens ist als grundlegender Aspekt der körperlichen Integrität auch geschützt durch die persönliche Freiheit [98]. Das Recht auf Leben schützt vorab den Beginn des Lebens, auch wenn die Gesetzgebung und die Rechtsprechung die Frage, ab welchem Zeitpunkt die Schutzwirkung des Rechts beginnt, bis heute nicht allgemeingültig beantwortet haben (auch die EMRK gibt dazu keine Auskunft) [99]. Diese Frage spielt eine wichtige Rolle bei der juristischen Beurteilung des Embryos im Zusammenhang mit dem Schwangerschaftsabbruch, in der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie. Bei der Frage, wann das Leben (und damit auch der verfassungsmässige Schutz) endet, stellt das Bundesgericht in Übereinstimmung mit der aktuellen medizinischen Lehre auf den Hirntod ab. Das Recht umfasst einen absoluten Schutz gegen vorsätzliche Angriffe auf das Leben, mit folgenden Ausnahmen: rechtmässige Kriegshandlungen, die zum Tod eines Menschen führen; Tötung durch die Polizei (diese kann, wenn es eine Gefahr abzuwenden gilt, im Extremfall den Tod eines Menschen rechtmässig verursachen); Notwehr (wer ohne Recht angegriffen oder unmittelbar mit einem Angriff bedroht wird, ist berechtigt, den Angriff abzuwehren; (Art. 33 StGB). Die aktive Sterbehilfe ist in jedem Fall untersagt, weil sie das Grundprinzip des Verbots der vorsätzlichen Tötung verletzt. Das Recht auf Leben garantiert nicht nur die physische Existenz, sondern auch die Gesamtheit der körperlichen und geistigen Funktionen, die von lebenswichtiger Bedeutung sind. Das Bundesgericht beurteilte das menschliche Leben als Grundgehalt der freien Entwicklung der Persönlichkeit und damit als Kerngehalt der persönlichen Freiheit [100]. In einem Urteil zur Organtransplantation führte es aus, dass das verfassungsmässige Recht auf Leben sich gegenüber dem übrigen, durch das Grundrecht der individuellen Freiheit gewährleisteten Persönlichkeitsschutz dadurch auszeichnet, dass jeder absichtliche Eingriff zugleich eine Verletzung seines absolut geschützten Wesenskerns darstellt und deshalb gegen die Verfassung verstösst. Das Recht auf Leben ertrage somit keinerlei Beschränkung; auf gesetzlicher Grundlage beruhende und im öffentlichen Interesse liegende Eingriffe seien verfassungsrechtlich undenkbar [101].

Der *zweite Satz von Absatz 1* verbietet die Todesstrafe in Kriegs- wie auch in Friedenszeiten. Dieser Grundsatz duldet keine Ausnahmen. Die Wiedereinführung der Todesstrafe in Friedenszeiten wird durch das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK [102] ausgeschlossen, während das 2. Fakultativprotokoll des UNO-Paktes II [103] sie für Kriegs- und Friedenszeiten

---

97 BBl 1994 V 79 (Ratifikation bevorstehend).

98 Haller in Kommentar BV, persönliche Freiheit, Rz. 46.

99 J.P. Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1991, S. 35.

100 BGE 98 Ia 514.

101 J.P. Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 144.

102 SR 0.101.06.

103 SR 0.103.22.

absolut ausschliesst. Die Todesstrafe ist verboten, weil sie in jedem Fall das verfassungsmässige Recht auf Leben und dessen Kerngehalt verletzen würde.

In der Vernehmlassung wurde dieser Artikel kontrovers beurteilt, vor allem was den Beginn des verfassungsmässigen Schutzes des Lebens angeht. Für eine im Parlament vertretene Partei (EDU), drei weitere Parteien [104], vier Organisationen [105] und 1044 Private beginnt der Schutz mit der Empfängnis. Gegenteilig äusserten sich eine im Parlament vertretene Partei (LdU) und vier Organisationen [106]; sie wünschten, dass sich der Schutz nicht auf den Fötus beziehe. Eine im Parlament vertretene Partei (SP) und zwei Organisationen (SKG, SGF) verlangten, das Recht auf Abtreibung sei im Rahmen der persönlichen Freiheit zu verankern. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Frage nach dem Zeitpunkt des Beginns des verfassungsrechtlichen Schutzes nicht beantwortet ist, haben wir die Formulierung bewusst offen gehalten. Die Einführung der freien Wahl des Schwangerschaftsabbruchs würde über die Nachführung hinausgehen; die Abtreibung ist heute nach Artikel 118 StGB strafbar. Die Verfassung regelt die Frage des Schwangerschaftsabbruchs im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben nicht. Im allgemeinen anerkennt die Lehre nur bereits geborene Menschen als Träger von Grundrechten; allerdings kann man sinnvollerweise auch das ungeborene Kind als Träger des Rechts auf Leben betrachten, dann nämlich, wenn man will, dass es als geborenes Kind später Träger des Rechts wird und dieses auch geltend machen kann [107]. Umgekehrt ist das ungeborene Leben unbestrittenermassen besonders verletzlich, und die Bundesverfassung und das Gesetz haben ihm besonderen Schutz zu gewähren [108]. Wir haben 1976 darauf hingewiesen, dass die Fristenlösung mit dem Prinzip der Interessenabwägung in Konflikt steht, da der Entscheid abzutreiben nur im Interesse der schwangeren Frau getroffen würde [109]. Nach geltendem Recht ist der Schwangerschaftsabbruch strafbar vom Zeitpunkt der Nidation im Uterus der Frau und nicht schon von der Befruchtung an. Im Rahmen der Nachführung kann die Frage nach dem (juristischen) Beginn des Lebens offengelassen werden.

Absatz 2 erster Satz garantiert die traditionellen Elemente der persönlichen Freiheit [110], die vom Bundesgericht seit 1963 als ungeschriebenes, unverjährbares und unverzichtbares Verfassungsrecht anerkannt wird [111]. Sie schützt nicht ein einheitliches Objekt, sondern verschiedene Rechtsgüter. Das Recht auf physische Integrität schützt jede Person gegen alle Angriffe auf den menschlichen Körper. Die Körperstrafen, der Einstich für eine Blutentnahme bis hin zur Pflicht eines Untersuchungshäftlings, sich zu rasieren,

---

104 KVP, CVP-OW, CVP-Ka.

105 AUF, OVV, CFT, SBK-2.

106 SGB, SVSS-1, EFS, SGV.

107 Botschaft zur Volksinitiative "Recht auf Leben", BBl 1983 II 21.

108 Botschaft über die Volksinitiative "zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie", BBl 1996 III 205, 223 f.

109 Botschaft über die Volksinitiative "für eine Fristenlösung", BBl 1976 II 798, 813.

110 BGE 117 Ia 69.

111 Haller in Kommentar BV, persönliche Freiheit, Rz. 11.

berühren die persönliche Freiheit. Das Recht auf psychische Integrität garantiert jeder Person, eine bestimmte Situation zu würdigen und aufgrund dieser Einschätzung zu handeln. Dieses Recht ist auch eine Grundlage für die Ausübung zahlreicher anderer Verfassungsrechte. 1975 hat das Bundesgericht den Schutzbereich der psychischen Integrität neu umschrieben; sie enthält demnach nicht alle Wahlmöglichkeiten und menschlichen Tätigkeiten, sondern nur jene grundlegenden Möglichkeiten, die für die Entfaltung der Persönlichkeit nötig sind und die jedem Menschen zukommen sollen [112]. Das Recht auf physische und psychische Integrität sowie die Bewegungsfreiheit fanden Eingang im internationalen Recht: Artikel 2–5 und 8 der EMRK, Artikel 6–12 und 17 des UNO-Paktes II, Artikel 6–16 und 37 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes [113], Artikel 5 Buchstabe b des Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung [114], das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe [115] und das Übereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe [116]. Das Recht auf physische und psychische Integrität hat besondere Bedeutung im Bereich der Inhaftierung und des Persönlichkeitsschutzes. Nur bei besonderen Gewaltverhältnissen (z.B. bei Inhaftierten) verleiht die persönliche Freiheit Anspruch auf eine Leistung des Staats. Die persönliche Freiheit schliesst auch die Bewegungsfreiheit ein, ein ungeschriebenes, unverjährbares und unverzichtbares Verfassungsrecht [117]. Dieses Recht wird verletzt durch alle staatlichen Massnahmen, die jemanden daran hindern, sich frei zu bewegen. Wie die psychische Integrität schützt auch die Bewegungsfreiheit nur diejenigen Elemente der Freiheit, die für die Persönlichkeitsentfaltung wesentlich sind [118]. Die Bewegungsfreiheit garantiert im engen Sinn den Schutz gegen deren unrechtmässige Verletzung. Um die Rechtmässigkeit eines Eingriffs zu prüfen, sind auch die Garantien von Artikel 5 EMRK [119] zu beachten, der in Ziffer 1 abschliessend die Fälle aufzählt, in denen eine Person ihrer seiner Bewegungsfreiheit beraubt werden darf. Beschränkungen der Bewegungsfreiheit sind allerdings für Personen mit einem besonderen Status möglich. So sind zum Beispiel Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in der Schweiz niedergelassen sind, gewissen Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen, indem sie angehalten werden können, die Schweiz zu verlassen (Art. 12 ANAG [120]). Andere Beschränkungen sind zulässig, wenn die Rückführung nicht möglich ist (z.B. Internierung, Art. 14–14c ANAG). Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht [121] sieht noch

---

112 BGE **101** Ia 336.

113 BBl **1994** V 1, 79 (Ratifikation bevorstehend).

114 SR **0.104**.

115 SR **0.106**.

116 SR **0.105**.

117 BGE **90** I 29.

118 Haller in Kommentar BV, persönliche Freiheit, Rz. 19.

119 BGE **105** Ia 29.

120 BG vom 26. März1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR **142.20**.

121 AS **1995** 146.

weitere Beschränkungen der Bewegungsfreiheit vor (Art. 13*a* ANAG). Auch die Asylsuchenden können aufgrund ihres Status Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen werden [122].

Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen stellen Eingriffe in die körperliche Integrität dar, die zum Kerngehalt der persönlichen Freiheit gehört. In der Vernehmlassung haben 8815 Private die Einführung eines besonderen Kinderschutzes verlangt, einer Bestimmung, die Kinder vor körperlicher Bestrafung und erniedrigender Behandlung innerhalb und ausserhalb der Familie schützt. Wie oben bereits dargelegt, ist die körperliche Integrität Teil des Kerngehalts der persönlichen Freiheit. Dieser Schutz ist deshalb Ausfluss der persönlichen Freiheit. Eine besondere Bestimmung zum Schutz der Kinder scheint deshalb nicht nötig, zumal sie gestützt auf Artikel 33 VE 96 über die Sozialziele bereits besonderen Schutz geniessen (vgl. Erläuterungen zum Kapitel über die Grundrechte).

Der Schutzbereich von Artikel 65 Absatz 1 BV (Todesstrafe für politische Vergehen) wird von der allgemeinen Garantie von Artikel 65 Absatz 2 BV (Verbot der Körperstrafen) erfasst, die bereits in der Bundesgesetzgebung konkretisiert ist und die auch von der persönlichen Freiheit erfasst wird (vgl. vorhergehenden Absatz). Gleiches gilt für Artikel 59 Absatz 3 BV (Verbot des Schuldverhafts), der ebenfalls von der persönlichen Freiheit abgedeckt wird und dessen Grundsatz in der Bundesgesetzgebung ausgeführt wird. Diese beiden Bestimmungen werden deshalb im Entwurf nicht nachgeführt; es ist auch nicht nötig, für sie eine Übergangsregelung vorzusehen.

Artikel 10 Recht auf Existenzsicherung

Diese Bestimmung [123] garantiert jeder Person, die in Not ist, eine minimale soziale Unterstützung, die zugleich materiell (Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind) und persönlich (Hilfe und Betreuung) ist. Die BV garantiert das Recht auf Existenzsicherung nicht ausdrücklich. Manche Autorinnen und Autoren schliessen dieses Recht an das Verfassungsprinzip der Menschenwürde an, andere an das Recht auf Leben, wieder andere an die persönliche Freiheit, die Rechtsgleichheit oder an Artikel 48 Absatz 1 BV (Unterstützung Bedürftiger durch den Aufenthaltskanton). Schon in seiner früheren Rechtsprechung hat es das Bundesgericht als Gebot der Menschlichkeit und Aufgabe eines jeden modernen Staates betrachtet, "die auf seinem Gebiete befindlichen Personen nötigenfalls vor dem physischen Verderben zu bewahren" [124]. Der praktisch einhelligen Meinung der Rechtslehre folgend, hat das Bundesgericht kürzlich grundsätzlich festgehalten, dass dem Recht auf Existenzsicherung der Rang von ungeschriebenem Verfassungsrecht zukomme [125]. Es hat die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Obdach) als *Bedingung* eines menschen-

---

122 Asylgesetz vom 5.10.1979, SR **142.31**, und Verordnung 1 über Verfahrensfragen, SR **142.311**.

123 Die Bestimmung entspricht Art. 9 Abs. 3 VE 95.

124 BGE **121** I 372.

125 BGE **121** I 367; SJ **1996** 389.

würdigen Daseins, das diese Bezeichnung verdient, und der menschlichen Entfaltung anerkannt [126]. In dem Mass, in dem die Sicherstellung des Existenzminimums diesen erstrangigen Bedürfnissen entspricht, kann das Recht darauf in einer Beschwerde ans Bundesgericht als Beschwerdegrund angeführt werden.

Das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung gewährleistet nur, *"was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag"* [127]. Die materielle Sicherung des Überlebens ist Voraussetzung eines menschlichen Daseins und der menschlichen Entwicklung. Insofern haben alle anderen Grundrechte nur einen Sinn, wenn die Mindestvoraussetzungen des Daseins für jede Person gewährleistet sind. Was die Justiziabilität betrifft, hat das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein unbestreitbar die *Qualität eines Grundrechts*; jede Person kann es vor Gericht geltend machen. Darin unterscheidet es sich deutlich von den Sozialzielen [128] (Art. 33 VE 96). Im übrigen ist dieses Recht schon durch verschiedene Kantonsverfassungen anerkannt.

Das Erfordernis einer *Notlage* bezeichnet den *subsidiären und individuellen Charakter* der Unterstützung. Die Grundaufgabe der Sozialhilfe ist die Daseinssicherung für hilfsbedürftige Personen. Es handelt sich dabei um einen Oberbegriff, der Leistungen zum Zweck der Sicherung des Existenzminimums einerseits und einen breiten Fächer von Hilfen, die über die Existenzsicherung hinausreichen, andererseits einschliesst [129].

Kürzlich hat das Bundesgericht in einem Urteil festgehalten, dass der vollständige Entzug von Fürsorgeleistungen einen Eingriff in das Grundrecht auf Existenzsicherung darstellt, soweit der Minimalstandard nicht gewährleistet bleibt [130]. Ein solcher Eingriff muss die Voraussetzungen von Artikel 32 VE 96 erfüllen; insbesondere bedarf er einer gesetzlichen Grundlage. Ein Entzug von Fürsorgeleistungen muss weiter in bezug auf das angestrebte Ziel verhältnismässig sein, einem öffentlichen Interesse entsprechen und den unantastbaren Kerngehalt des Grundrechts auf Existenzsicherung respektieren. Nach der vorherrschenden Lehre stellt der vollständige Entzug der existenznotwendigen Leistungen eine absolut unzulässige Verletzung des Kerngehaltes des Grundrechts auf Existenzsicherung dar. Das Bundesgericht erachtet einen solchen Eingriff – wenn überhaupt – höchstens in ganz ausserordentlichen Fällen als zulässig [131]. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip hat das Bundesgericht einen vollständigen und unbefristeten Entzug der Fürsorgeleistungen (unter Einschluss der zum Überleben notwendigen) als unzulässig beurteilt, mindestens soweit die betroffene Person nicht in der Lage ist, selbst zu ihrem Unterhalt beizutragen.

---

126 BGE 121 I 371; s. auch BGE 122 I 101 und BGE 2P.78/1995 vom 24.05.1996 H.

127 BGE 121 I 373, Erw. 2c.

128 Vgl. M. Rossinelli, Les libertés non écrites, Lausanne 1987, 219.

129 Vgl. F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, 85 f.

130 BGE 122 II 193 ff.

131 BGE 122 II 201, Erw. 3b (cc).

In der Vernehmlassung hat der Artikel widersprüchliche Reaktionen hervorgerufen. Zwei im Parlament vertretene Parteien [132] und 22 Organisationen [133] haben die Streichung verlangt. Eine weitere Partei (KVP) schlägt vor, dass die Unterstützung von den Massstäben des kantonalen Rechts abhängig sein soll, und zwei Kantone [134] wollen die Anwendung des Grundrechts den Kantonen überlassen. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass der Artikel nicht die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung betrifft. Diese wird geregelt in Artikel 106 VE 96, der Artikel 48 BV nachführt; die sachliche Kompetenz kommt weiterhin den Kantonen zu. Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben ein weitergehendes Recht auf das Existenzminimum gefordert: eine im Parlament vertretene Partei (Grüne), zwei weitere Parteien [135] und elf Organisationen [136]. Im gleichen Sinn haben ein Kanton (BE), zwei im Parlament vertretene Parteien [137], drei weitere Parteien [138] und eine eidgenössische Kommission (EKF) vorgeschlagen, Artikel 9 Absatz 3 VE 95 in einen Katalog von Sozialrechten zu integrieren. Zwei nicht im Parlament vertretene Parteien [139] und eine *Organisation (SGF) haben vorgeschlagen, ein Recht auf medizinische Betreuung* einzufügen.

Die medizinische Betreuung und die konstitutiven Elemente der garantierten minimalen Existenzbedingungen sind mit Absicht nicht aufgenommen worden, um der Rechtsprechung Raum zu lassen, sich dazu zu äussern. Man darf jedoch nicht ausser acht lassen, dass das Grundrecht nur eine *Minimalleistung* des Staates garantiert – der vorgeschlagene Text spricht von den Mitteln, "die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind". Die Gewährung von Leistungen, die darüber hinausgehen, kann durch die (eidgenössische, kantonale oder kommunale) Gesetzgebung vorgesehen werden. Dann würde allerdings nicht mehr eine Konkretisierung des Grundrechts auf Existenzsicherung vorliegen; und die Bürgerin oder der Bürger hat keinen Anspruch auf eine solche Erweiterung durch den Gesetzgeber. Das Bundesgericht hat übrigens in zwei kürzlich ergangenen Urteilen klar festgehalten, dass das Recht auf Existenzsicherung den Spielraum des kantonalen Gesetzgebers im Bereich der Steuern nicht einschränkt; man kann also aus diesem Recht kein Minimaleinkommen ableiten, das nicht besteuert werden dürfte [140]. Eine nähere Bestimmung der "Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind", ist nicht eigentlich Sache des Verfassunggebers, sondern eher des Gesetzgebers und der Rechtsprechung, die dies durch den Erlass von Bestimmungen beziehungsweise im Einzelfall leisten. Wir haben auch in diesem Punkt den momentanen

---

132 SVP, FPS.

133 SHIV, SGV, SBVg, ZSAO, BSF, RN, SGCI, SVFB, VSTF, VSIG, VSTV, VEGAT, ZSIG, VSCI, CP, FRSP, TVSS, VSGGE, TVS, GASU, BHK, VZAO.

134 AR, NW.

135 CVP-F, SP-F/BE.

136 DJS, VVR, PF, FBR, AKF, SKG, SEK, DB, SBS-1, SAH, FFAR.

137 SP, Grüne.

138 SP-BE, SP-F/BE, SP-F/AG.

139 SP-F/ZH, SP-F/BE.

140 BGE 122 I 101 (Erw. 3) und BGE 2P.78/1995 vom 24. Mai 1996 (Erw. 4).

Stand der Rechtsprechung nicht fixieren wollen; sie kann sich noch entwickeln und ihre Kriterien verfeinern.

In diesem Zusammenhang ist auch eine parlamentarische Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates vom 1. Juni 1995 zu erwähnen. Diese Initiative verlangte die Einfügung einer Bestimmung über die Existenzsicherung in die Verfassung. Anders als Artikel 10 VE 96 betraf sie auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zu dieser Initiative [141] lautete zugunsten der Einfügung eines Artikels über das Existenzminimum in die Verfassung. Andererseits hat sich ein grosser Teil der "offiziellen" Vernehmlassungsteilnehmer (darunter die Mehrheit der Kantone) gegen die Erweiterung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der sozialen Unterstützung ausgesprochen. Die SGK hat kürzlich entschieden, das Mandat der Subkommission, die sich mit dieser Initiative befasst, zu verlängern; ihre Arbeit steht in engem Zusammenhang mit der Verfassungsrevision.

Artikel 11 Schutz der Privatsphäre

Der Schutz der Privatsphäre ist im geltenden Verfassungsrecht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Der Teilaspekt des Post- und Fernmeldegeheimnisses ist in Artikel 36 Absatz 4 BV gewährleistet. Die Bestimmung entspricht mit redaktionellen Änderungen dem Artikel 10 VE 95 und stimmt materiell weitgehend mit Artikel 8 EMRK überein.

Privatleben bedeutet den Anspruch jeder Person, vom Staat nicht an der freien Gestaltung ihres Lebens und ihres Verkehrs mit anderen Personen gehindert zu werden, sowie die Respektierung eines persönlichen Geheimbereichs. Das Privatleben ist nicht nur innerhalb privater und geschlossener Räume geschützt, sondern auch im Freien oder in öffentlichen Räumen. Tritt eine Person in die Öffentlichkeit, so gibt sie sich Auge und Ohr anderer Personen preis, aber sie erteilt damit kein Einverständnis, dass ihr Verhalten oder ihre Äusserungen von staatlichen Organen in Schrift, Bild oder Ton festgehalten werden. Die Gesetzgebung dehnt diesen Schutz in einer reduzierten Form auch auf die Beziehungen unter Privatpersonen aus (z.B. durch den Persönlichkeitsschutz des Privatrechts oder den strafrechtlichen Geheimnis- und Ehrenschutz). Staatliche Organe sind dagegen umfassend verpflichtet, keine Angriffe auf die Würde, die Ehre und den guten Ruf von Personen vorzunehmen (BGE *107* Ia 52). Die Schutzbereiche der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Privatleben sind hier sehr eng verbunden (Art. 17 UNO-Pakt II erwähnt ausdrücklich das Verbot "rechtswidriger Beeinträchtigungen der Ehre und des Rufes").

Der Begriff der "Familie" ist in Artikel 11 VE 96 weit zu fassen und ist nicht auf die traditionelle Familie eines verheirateten Paares mit minderjährigen Kindern begrenzt. Er ist insbesondere durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention konkreti-

141 Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern: "Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf zur Verankerung eines Rechts auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung", 1996.

siert worden. Die konstituierenden Elemente des weiteren Familienbegriffs sind die Blutsverwandtschaft, das Zusammenleben, die gegenseitige Fürsorgepflicht und die finanzielle Abhängigkeit sowie weitere Elemente substantieller oder affektiver Bindungen [142]. Mehrere dieser Elemente, aber nicht alle, müssen vorhanden sein, damit eine Familie vorliegt. Die schweizerische Praxis zur Frage, wie weit der Schutz der Familie bestimmte neue Formen des Zusammenlebens erfasst, insbesondere unverheiratete Paare und gleichgeschlechtliche Partnerschaften, befindet sich in einer Entwicklung. Aus dem Grundrecht kann insbesondere nicht abgeleitet werden, der Gesetzgeber müsse unterschiedlich feste Bindungen immer gleich behandeln.

Die Achtung der Wohnung, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis sowie der Datenschutz werden in Artikel 11 VE 96 ausdrücklich erwähnt, weil besondere Schutzbedürfnisse, aber auch besondere Einschränkungen bestehen.

Das Post- und Fernmeldegeheimnis wird grundsätzlich auch weitergelten, wenn Post- und Fernmeldedienste nicht mehr ausschliesslich von den PTT-Betrieben angeboten werden. Der Gesetzgeber wird die Pflichten der Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen näher regeln.

Der Anspruch auf Achtung des Briefverkehrs geht über den Schutz des Post- und Fernmeldegeheimnisses hinaus. Er steht insbesondere Personen zu, die ihre Briefe nicht direkt der Post übergeben, sondern ganz oder teilweise von anderen Personen befördern lassen: Strafgefangene, Patientinnen und Patienten in Spitälern und Heimen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Angehörige der Armee.

Die Unverletzlichkeit der Wohnung wird in zahlreichen Kantonsverfassungen als gesondertes Grundrecht aufgeführt. Der Schutz erfasst nach der Praxis des Bundesgerichts auch Geschäftsräume, umzäunte Aussenräume und vorübergehend bewohnte Räume wie Hotelzimmer, Wohnwagen und Zelte. Umstritten ist, ob auch Autos darunter fallen [143].

Der Anspruch auf Datenschutz (Abs. 2) ist ein Teilaspekt des Rechts auf eine persönliche Geheimsphäre und soll deshalb im Zeitalter der Informationsgesellschaft in der Verfassung ausdrücklich erwähnt werden. Er bedeutet, dass staatliche Organe Personendaten nur bearbeiten dürfen, wenn dies notwendig ist, wenn die Bearbeitung zweckgebunden erfolgt und verhältnismässig ist. Der Schutz vor Missbrauch wird durch Einsichts- und Berichtigungsrechte der betroffenen Person sichergestellt. Im Privatbereich erfolgt eine Regelung des Datenschutzes gestützt auf die Privatrechtskompetenz (Art. 113 VE 96).

In der Vernehmlassung stiess Artikel 10 VE 95 auf wenig Kritik. Einige Anregungen wünschten einen erweiterten Familienschutz [144] und eine detailliertere Verankerung [145] des Datenschutzes. Beides ist – wie bei anderen Grundrechten, die über Abwehrrechte

---

142 Mahon in Kommentar BV, Art. 34quinquies, Rz. 35 ff.

143 Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., S. 46.

144 SBK-2, LOS, VHELS, FSFP.

145 2 Kantone (BE, TI), 2 im Parlament vertretene Parteien (Grüne, SP), 2 übrige Parteien (SP-BE, CVP-OW) und 3 Organisationen (FRIE, KEOS, BODS).

hinausgehen – durch den Gesetzgeber vorzunehmen. Vereinzelte Stellungnahmen forderten die Streichung des ganzen Artikels [146] oder einzelner Elemente [147]; dies würde bedeuten, dass sich Betroffene für die Rechte des Artikels 11 weiterhin unmittelbar auf die Europäische Menschenrechtskonvention berufen müssten. Der von zahlreichen Privaten geforderte Anspruch der Kinder auf eine harmonische körperliche und geistige Entwicklung kann nicht zum Gegenstand eines Grundrechts gemacht werden (siehe Kommentar in der Einleitung des Grundrechtskapitels).

Artikel 12 Recht auf Ehe

Diese Bestimmung [148] übernimmt – neu redigiert – Artikel 54 Absatz 1 BV, der das Recht auf Ehe unter den Schutz des Bundes stellt. Das Recht auf Ehe ist ebenfalls garantiert durch Artikel 12 EMRK und Artikel 23 Absatz 2 UNO-Pakt II, die auch das Recht auf Familiengründung einschliessen, sowie durch Artikel 5 Buchstabe d iv des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung [149].

Das Recht auf Ehe gewährleistet den Bestand der Ehe als Institut. Im Vergleich zu anderen Formen des Zusammenlebens ist ihr besonderer Schutz zu gewähren. Das Recht auf Ehe stellt ein Individualrecht dar, das unmittelbar justiziabel ist. Es schützt die Freiheit, im heiratsfähigen Alter zu heiraten. Die nationale Gesetzgebung kann das Mindestalter sowie Ehehindernisse festlegen, doch dürfen diese Einschränkungen das Recht auf Ehe nicht seiner Substanz berauben [150]. Das Recht auf Familiengründung schliesst das Recht ein, Kinder zu haben und zu erziehen, sowie das Recht, Kinder zu adoptieren, unter den von der nationalen Gesetzgebung festgelegten Voraussetzungen. Dieses Recht steht im Rahmen von Artikel 12 jedoch ausschliesslich verheirateten Personen zu. Die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention haben sich bis anhin nicht zur Frage geäussert, ob Artikel 12 EMRK auch das Recht auf die Anwendung von Verfahren der medizinisch unterstützten Fortpflanzung umfasse; das Bundesgericht seinerseits hat diese Frage offengelassen, aber die Anwendung dieser Techniken unter dem Aspekt der persönlichen Freiheit gewährleistet [151].

Die Bestimmung übernimmt die Formulierung, dass das Recht auf Ehe gewährleistet ist. Einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben sich zur Tragweite des Artikels geäussert. Zwei Parteien (CVP-F, SD-SG) und acht Organisationen [152] wollen auf die

---

146 SGV.

147 ZFZ.

148 Die Bestimmung entspricht Art. 11 VE 95.

149 SR **0.104.**

150 Vgl. Arthur Haefliger, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 252.

151 BGE **115** Ia 234 [248/249].

152 SGV, DJS, PF, SGS-1, SOLAR, SSES, AUF, SEI.

Bestimmung verzichten, ein Kanton (TI) erachtet sie als nicht mehr aktuell, da das Recht auf Ehe durch die EMRK und den Pakt II garantiert ist. Eine weitere Partei (EDU-SH), eine Organisation (OVV) sowie 800 Private begehren, dass der Schutz einzig für monogame und traditionelle Paare gelten solle, während zwei Kantone (BE, AR), eine im Parlament vertretene Partei (SP), drei weitere Parteien [153] und elf Organisationen [154] vorschlagen, die Garantie auf andere Formen des Zusammenlebens auszudehnen. Nach einer historischen Auslegung von Artikel 54 BV und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte garantiert das Recht auf Ehe die Verbindung zwischen Frau und Mann. Es erstreckt sich weder auf Ehen zwischen Transsexuellen noch auf homosexuelle Ehen. Ebenso anerkennt Artikel 12 EMRK das Recht auf Heirat und Familiengründung jedem Mann und jeder Frau zu, vorausgesetzt, es handelt sich um eine Verbindung zwischen zwei Menschen unterschiedlichen Geschlechts. Das Institut der Ehe war stets auf die traditionellen Paare ausgerichtet. Eine Ausweitung auf alle Formen des Zusammenlebens würde heute dem *Grundgedanken des Instituts Ehe widersprechen.*

Artikel 54 Absatz 2 BV ist nicht übernommen worden, da die Ehehindernisse im ZGB geregelt sind. Die Absätze 3, 5 und 6 von Artikel 54 BV sind heute obsolet und daher nicht übernommen worden. Eine Übergangsbestimmung ist nicht erforderlich.

Artikel 13 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Diese Bestimmung [155] übernimmt Teile der Artikel 49 und 50 BV, welche die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kultusfreiheit gewährleisten. Es handelt sich um eine neue Formulierung, die der Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Bereich der Religionsfreiheit Rechnung trägt. Sie legt das Schwergewicht auf die individualrechtlichen Aspekte der Religionsfreiheit, auf Kosten der Garantie des religiösen Friedens, die heute nicht mehr im gleichen Mass gefährdet erscheint wie in der Vergangenheit (vgl. dazu aber Art. 84 Abs. 2 VE 96). Das internationale Recht garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit insbesondere durch Artikel 18 UNO-Pakt II und Artikel 9 EMRK.

Absatz 1 gewährleistet allgemein die Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Absatz 2 konkretisiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Jede Person hat das Recht auf ihre eigene religiöse Überzeugung (das heisst, an Gott oder an mehrere Götter zu glauben oder nicht an Gott zu glauben), das Recht, sich zu einem bestimmten Glauben zu bekennen, die eigene Überzeugung kundzutun (durch Wort, Schrift, Bild, Musik, Film oder jede andere Ausdrucksweise), allein oder in Gemeinschaft Kultushandlungen vorzunehmen und in Freiheit religiöse Gemeinschaften zu bilden. Die Religion ist hier in einem sehr weiten Sinn zu verstehen, der jegliche Beziehung des Menschen zum

153 SP-BE, SP-F/ZH, SP-F/BE.

154 FGS, SGB, FBR, EKF, SVAMV, SBS-1, SGF, FRIE, BODS, FFAR, SKF.

155 Die Bestimmung entspricht Art. 12 VE 95.

Göttlichen oder Transzendenten umfasst. Es sind daher sämtliche Religionen und Sekten geschützt, ungeachtet ihrer zahlenmässigen Bedeutung in der Schweiz, sofern sie eine gewisse grundsätzliche und philosophische Bedeutung haben und sofern sie eine alles umfassende Weltanschauung vertreten. Unter den persönlichen Kultushandlungen versteht man gemeinhin das Gebet, die Beichte, die Meditation, das Fasten oder die rituelle Waschung. Unter den gemeinschaftlichen Kultushandlungen versteht man namentlich den Gottesdienst, die Predigt, die Messe, rituelle Tänze, Prozessionen, die Erteilung der Sakramente, Taufe, Hochzeit, religiöse Gesänge, das Geläute der Kirchenglocken oder das Freitagsgebet der Muslime. Aufgrund von Absatz 2 kann der Staat verpflichtet werden, für die Wahrung der Freiheit jeder Einzelperson zu sorgen, ihre Religion oder Überzeugung zu manifestieren. Auch kann die Bestimmung ein Recht auf eine positive Leistung des Staates enthalten (z.B. haben inhaftierte Muslime ein Recht darauf, dass für sie am Freitag ein Gemeinschaftsgebet organisiert wird).

Absatz 3 verleiht jeder Person das Recht, eine religiöse Handlung vorzunehmen, einer Religionsgemeinschaft beizutreten und Religionsunterricht zu folgen. Doch kann sich niemand auf diese Bestimmung berufen, um seine weitere Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft zu verlangen, die ihn ausschliessen will.

Absatz 4 bietet Schutz vor religiösem Zwang. Niemand kann gezwungen werden, eine religiöse Handlung vorzunehmen, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören oder Religionsunterricht zu folgen. Dieser Absatz verbietet also den obligatorischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit steht allen natürlichen Personen zu, ferner denjenigen juristischen Personen, die religiöse oder kirchliche Ziele verfolgen [156]. Die Frage, inwieweit minderjährigen Personen diese Religionsfreiheit zukommt, ist in Artikel 303 ZGB konkretisiert.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit schliesst den Grundsatz der konfessionellen Neutralität des Staates ein, das heisst die Offenheit gegenüber allen religiösen und philosophischen Überzeugungen. Dagegen fordert dieser Grundsatz vom Staat nicht, eine Haltung einzunehmen, die frei von jeglichen religiösen oder philosophischen Aspekten ist. Der Staat darf also, innerhalb gewisser Grenzen, Religionsgemeinschaften bevorzugen (z.B. durch Anerkennung von Landeskirchen), ohne die Religionsfreiheit zu verletzen [157]. Artikel 12 Absatz 3 VE 95 hielt bezüglich der konfessionellen Neutralität des Staates fest, dass Angehörige aller Konfessionen Anspruch darauf hätten, die öffentlichen Schulen zu besuchen, ohne dass ihre Religionsfreiheit beeinträchtigt werden dürfe. In der Vernehmlassung gingen zahlreiche Stellungnahmen dazu ein [158]. Im

---

156 Vgl. BGE 97 I 227; 118 Ia 52.

157 Vgl. BGE 103 Ia 245.

158 Drei Organisationen (SBK-2, RKZ, AK-SZ) verlangen den Verzicht auf diesen Absatz. Zwei andere Organisationen (SEK und CEC-JU) verlangen ebenfalls den Verzicht auf die Bestimmung und wünschen, dass die konfessionelle Neutralität an öffentlichen Schulen in Art. 69 VE 95 behandelt werde. Eine im Parlament vertretene Partei (SVP) und eine weitere Partei (KVP) begehren die Einführung eines Vorbehalts (Erziehung nach christlichen Prinzipien) zum Grundsatz

Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage ist der Grundsatz der konfessionellen Neutralität an öffentlichen Schulen in die Bestimmung über die Bildung [159] integriert worden, was dem geltenden Recht entspricht (Art. 27 BV).

Artikel 12 Absatz 4 VE 95, der die Errichtung von Bistümern der Genehmigung des Bundes unterstellt, findet sich neu in Artikel 84 Absatz 3 VE 96.

Nicht übernommen wurde Artikel 49 Absatz 3 BV, der in Artikel 303 ZGB enthalten ist, sowie die Artikel 49 Absätze 4–6 und 50 Absatz 1, die sich aus Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung ableiten lassen. Artikel 50 Absatz 3 BV kann auf Gesetzesebene weitergeführt werden und muss nicht in der neuen Verfassung enthalten sein [160]. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die einzige Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, die ausdrücklich in Artikel 49 Absatz 5 BV verankert ist ("Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten."), weiterhin gültig ist. Sie muss indessen, wie alle anderen Einschränkungen von Grundrechten, nicht mehr auf Verfassungsebene statuiert sein.

Artikel 14 Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit

Artikel 14 VE 96 [161] fasst verschiedene Elemente des geltenden Verfassungsrechts in einer Bestimmung zusammen: Er enthält zunächst die Meinungs- und Informationsfreiheit, die als ungeschriebenes Verfassungsrecht [162] und durch Artikel 19 des UNO-Paktes II, Artikel 10 der EMRK und Artikel 13 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes [163] garantiert wird; die Bestimmung führt ferner Artikel 55 BV nach, der die Pressefreiheit garantiert, welche einen Aspekt der Meinungsfreiheit darstellt; der Rechtsprechung zu Artikel 10 EMRK entsprechend integriert die Bestimmung auch Radio und Fernsehen; Artikel 14 garantiert schliesslich auch das Redaktionsgeheimnis. Der Schutzbereich umfasst die Gesamtheit der "Produkte" oder Mitteilungen menschlichen Denkens, seien es Gefühle, Überlegungen, Meinungen, Beobachtungen von Tatsachen, Informa-

---

der konfessionellen Neutralität an öffentlichen Schulen. Eine im Parlament vertretene Partei (EDU) wünscht eine Ergänzung der Bestimmung mit dem Ziel, an öffentlichen Schulen die Weitergabe christlicher Werte zu erlauben.

159 Siehe Art. 78 Abs. 5 VE 96.

160 Mehrere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben sich gegen diese Entscheide ausgesprochen. So verlangt eine Organisation (ARMA) die Wiederaufnahme von Art. 49 Abs. 3 BV in den Verfassungsentwurf. Eine im Parlament vertretene Partei (SVP), eine weitere Partei (CSP-AG), drei Organisationen (GRLC, FRSP, ARMA) und zahlreiche Private verlangen die Wiederaufnahme von Art. 49 Abs. 5 BV in den Verfassungsentwurf. Eine im Parlament vertretene Partei (LdU) und eine Organisation (ARMA) verlangten die explizite Wiederaufnahme von Art. 49 Abs. 6 BV. Eine Partei (CSP-AG), eine Organisation (ARMA) und zahlreiche Private verlangen die Wiederaufnahme von Art. 50 Abs. 2 BV. Schliesslich verlangen zwei weitere Organisationen (EFK und EMK) die Wiederaufnahme von Art. 50 Abs. 3 BV.

161 Diese Bestimmung entspricht Artikel 13 VE 95.

162 BGE **104** Ia 88, 94, **105** Ia 181, 182.

163 BBl **1994** V 1, 79 (Ratifizierung bevorstehend).

tionen oder, nach neuester Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, kommerzielle Werbung [164]. Geschützt sind alle Mittel, die sich zur Kommunikation eignen: das Wort, die Schrift, die künstlerische Form, Kassetten, Filme, Transparente, Lautsprecher, Ansteckknöpfe, Fahnen [165] sowie Radio und Fernsehen [166]. Die Meinungs- und Informationsfreiheit steht allen Personen zu: natürlichen und juristischen, ausländischen und schweizerischen, minderjährigen und volljährigen usw. Allerdings gelten für einige Personengruppen wegen ihres besonderen Status gewisse Grundrechtsbeschränkungen (vgl. BRB vom 24. Febr. 1948 betreffend politische Reden von Ausländern [167]; dieser Beschluss sieht Beschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit für Nicht-Niedergelassene vor [168]). Im Vernehmlassungsverfahren war diese Bestimmung umstritten: einigen Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern war sie zu weit gefasst. Ein Kanton (BL), eine Partei (KVP), eine eidgenössische Kommission (EKF) und sechs Organisationen [169] verlangten die Aufnahme von Beschränkungen. Die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit in der Verfassung zu begrenzen scheint jedoch schwierig. Die Grenzen dieser Freiheiten müssen durch den Gesetzgeber (wie dies im Straf- und Zivilrecht bereits der Fall ist) und durch die Rechtsprechung konkretisiert werden.

Mit dieser Bestimmung beantwortet der Bundesrat das Postulat Zbinden (94.3422, N 16.9.1996), das verlangt, die Medien im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung als vierte Gewalt zu betrachten und sie in das System der Gewaltenteilung einzubeziehen. Diese radikale Lösung hätte zahlreiche Probleme politisch-juristischer Art geschaffen, insbesondere weil die Medien im Unterschied zu den staatlichen Organen keine öffentliche Gewalt ausüben. Sie hätte im übrigen auch den Rahmen der Nachführung gesprengt. Es wird weiter hinten darauf hingewiesen, dass die Revision des Kartellrechts, die eine strengere Kontrolle von Fusionen ermöglicht, einen positive Auswirkung auf die Unabhängigkeit der Presse haben wird.

Absatz 1 garantiert die Meinungs- und Informationsfreiheit in allgemeiner Weise.

Absatz 2 konkretisiert die Meinungsfreiheit, indem er den Hauptaspekt verdeutlicht: Das Recht, seine Meinung frei zu bilden, sie zu äussern und sie in Wort, Schrift, Bild oder auf andere Weise zu verbreiten. Die Freiheit, eine Meinung zu haben, ist die Grundlage der Freiheit, eine Meinung zu äussern; die beiden Freiheiten sind deshalb untrennbar miteinander verbunden. Gedanken und Meinungen mitteilen setzt voraus, dass in allen Bereichen persönliche Gedanken formuliert und Meinungen frei gewählt werden können. Im

---

164 Urteil Casado Coca vom 24.2.1994, Série A, vol. 285, § 35–37. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die gewerblichen Veröffentlichungen in der Schweiz vor allem durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt sind.

165 BGE 117 Ia 472, 478.

166 Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Groppera Radio AG e.a. vom 28.3.1990, Série A, vol. 173, § 55; Autronic AG, Série A, vol. 178, § 47.

167 SR 126.

168 Der Ständerat hat am 25. Sept.1996 eine Empfehlung verabschiedet, diesen Beschluss aufzuheben.

169 FGS, SVAMV, VSZ+KGF, FSPP, ID-CH, APIT.

Vernehmlassungsverfahren hat dieser Absatz nur wenig Reaktionen hervorgerufen. Eine im Parlament vertretene Partei (EDU) und fünf Private schlagen vor, religiöse und sittliche Gefühle als Schranken des Grundrechtes zu erwähnen. Die Schranken sind jedoch implizit, da die Grundrechte nur unter Beachtung derjenigen anderer Personen ausgeübt werden dürfen (Art. 32 Abs. 1 VE 96).

Absatz 3 konkretisiert die Informationsfreiheit und ihren Hauptgehalt: das Recht, sich frei aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren und Informationen zu verbreiten. Die Informationsfreiheit ist ein Element der Freiheit der Meinungsäusserung und der Pressefreiheit. Das Bundesgericht hat sie definiert als Recht, Meinungen und Informationen zu empfangen und sich aus allen zugänglichen Quellen zu informieren, ohne dass staatliche Stellen sich einmischen [170]. Sie umfasst nicht nur die Verbreitung, sondern auch die Empfangsfreiheit, also das Recht der Bürgerinnen und Bürger, verschiedene Mitteilungen zu empfangen, eine Auswahl zu treffen und sich aufgrund dieser Meinungsäusserungen ein eigenes Urteil zu bilden. In der Vernehmlassung hat dieser Absatz nur zu wenigen Stellungnahmen Anlass gegeben: zwei im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne) und vier Organisationen [171] schlagen vor, die Bestimmung zu ergänzen mit dem Akteneinsichtsrecht (Öffentlichkeit der Verwaltung). Im Rahmen der Nachführung ist nur die Pflicht des Bundesrates geregelt, die Öffentlichkeit zu informieren (5. Titel, Art. 168 Abs. 2 VE 96).

Absatz 4 vereinigt in einer Bestimmung die Medienfreiheit, die in der geltenden Verfassung auf die Artikel 55 und 55bis aufgeteilt ist, und das Redaktionsgeheimnis. Die Pressefreiheit gibt jeder Person das Recht, ihre Meinung mit dem Mittel der Druckerpresse weiterzuverbreiten [172]. Die Pressefreiheit verpflichtet alle staatlichen Organe. Die wichtige und gewissermassen institutionelle Rolle, die diesem Grundrecht in einem demokratischen Staat zukommt, rechtfertigt es, das Recht ausdrücklich in der Verfassung zu erwähnen. Die Radio- und Fernsehfreiheit stellt auch einen Teilaspekt der Meinungsfreiheit im Sinne von Artikel 10 EMRK dar. Diese Bestimmung schützt die Pressefreiheit, indem sie die Freiheit garantiert, Informationen oder Gedanken ohne staatliche Einmischung zu erhalten oder mitzuteilen. Die Verankerung dieser Freiheit im Grundrechtskatalog erlaubt klar zu zeigen, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen und die Autonomie in der Programmgestaltung (Art. 55bis Abs. 3 BV, Art. 76 Abs. 3 VE 96) nicht nur eine Organisationsnorm ist, sondern dass sie auch ein Grundrecht enthält und als solches alle staatlichen Organe einschliesslich des Bundesgesetzgebers bindet. Artikel 76 VE 96 enthält die besonderen Beschränkungen der Radio- und Fernsehfreiheit.

Die Garantie des Redaktionsgeheimnisses erlaubt es, einen zentralen Punkt der Pressefreiheit zu schützen: die journalistischen Quellen. Ohne diesen Schutz könnten die Informantinnen und Informanten davon abgehalten werden, der Presse zu helfen, so dass diese über geringere Möglichkeiten verfügen würde, genaue und zuverlässige Informationen zu liefern. Da die Journalistinnen und Journalisten sich an alle möglichen

---

170 BGE **108** Ia 277, **107** Ia 305.

171 SGB, SRG, SJU, SSM.

172 BGE **107** Ia 49.

Informationsquellen wenden, um ihren Beruf gründlich ausüben zu können, haben sie ein grosses Interesse daran, ihre Quellen nicht preiszugeben. Das Redaktionsgeheimnis ist gewahrt, wenn die Justizorgane keinen Zugriff auf die internen Bereiche der Medien und ihrer Redaktionen (Tatsachen, Notizen usw.) haben. Dieser Grundsatz verlangt, dass Redaktoren und Journalisten ein Zeugnisverweigerungsrecht eingeräumt wird. In einem kürzlich gefällten Entscheid [173] hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gegen ein britisches Urteil entschieden, das einen Journalisten strafrechtlich verurteilte, weil er sich geweigert hatte, den Strafbehörden den Namen seines Informanten bekanntzugeben: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erklärte, die Anweisung, eine Quelle bekanntzugeben, sei nur mit Artikel 10 EMRK vereinbar, wenn ein zwingend überwiegendes öffentliches Interesse vorliege. Diese Rechtsprechung trägt der aktuellen Konzeption des Quellenschutzes gut Rechnung, auch wenn sie den schweizerischen Verfassungsgeber keineswegs verpflichtet, das Redaktionsgheimnis ausdrücklich zu garantieren. Der Entwurf zu einem revidierten Medienstraf- und Verfahrensrecht (Art. 27bis StGB und 26 *b* MStG) [174] verfolgt die gleiche Tendenz, indem er vom Richter im Falle eines Konflikts zwischen der Strafjustiz und den Medien eine Interessenabwägung verlangt. Die Ausssageverweigerung einer Journalistin oder eines Journalisten kann auf diese Weise bewilligt werden und unbestraft bleiben, wenn das Interesse dieser Person am Schutz der Informationsquelle höher zu gewichten ist als das Interesse an der Strafverfolgung. Es bleibt zu betonen, dass die Journalistinnen und Journalisten nicht gleichgestellt sind mit den Ärztinnen und Ärzten, Anwältinnen und Anwälten sowie Geistlichen. In diesen Fällen stellt das Zeugnisverweigerungsrecht das Gegenstück dar zum Berufsgeheimnis, das auf die Medienschaffenden keine Anwendung findet. Die Journalisten und Journalistinnen zu verpflichten, den Behörden Informationen zu liefern, hiesse die Informationsbeschaffung zu erschweren und damit die künftige Ausübung des Berufs zu behindern. Der VE 95 enthielt das Redaktionsgeheimnis als Variante, da es als materielle Neuerung angesehen wurde. Aufgrund der obigen Überlegungen und der veränderten Situation ist das Redaktionsgeheimnis im Sinne der Nachführung des geltenden Rechts als konstitutives Element der Medienfreiheit zu betrachten.

Absatz 4 *zweiter Satz* untersagt die Zensur, welche sowohl die Vorzensur wie die Nachzensur umfasst. Im Rahmen der Pressefreiheit wird die Zensur definiert als behördliche Kontrolle des Inhalts eines Druckerzeugnisses vor dem Druck oder vor der Publikation. Die Lehre spricht von Vorzensur, wenn die Zensur präventiv ist, und von Nachzensur der Presse (oder von Radio und Fernsehen), wenn die Kontrolle nach der Publikation beziehungsweise nach der Ausstrahlung der Sendung erfolgt [175]. Das Verbot der Vorzensur gehört zum unantastbaren Kerngehalt der Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen. Hinsichtlich der Nachzensur ist jede Meinung in ihrer Entstehung und in ihrer Verbreitung gegen staatliche Interventionen geschützt. Alle repressiven Massnahmen

---

173 Urteil Goodwin gegen Vereinigtes Königreich vom 27. März 1996 in: Recueil des arrêts et décisions 1996-II, S. 483 ff.

174 Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Medienstraf- und Verfahrensrecht), BBl 1996 IV 525.

175 J.P. Müller in Kommentar BV, Art. 55, Rz. 24, 25.

müssen deshalb die Voraussetzungen erfüllen, unter denen Grundrechte eingeschränkt werden dürfen (Art. 32 VE 96).

Das Verbot der Zensur gilt für alle Kommunikationsformen der Meinungsäusserung. Es richtet sich an rechtsetzende und rechtsanwendende Behörden. Wir haben bewusst den Film nicht in die Aufzählung von Absatz 4 aufgenommen: In diesem Bereich können die Kantone nach geltendem Recht besondere Reglemente für Kinos erlassen oder die Filme einer kantonalen Kontrollkommission vorlegen. In der Tat werden Kinos häufig von Jugendlichen besucht, und gerade zu deren Schutz haben die Kantone Normen erlassen, die bis zum Verbot der Vorführung auf dem Kantonsgebiet führen können [176]. Dieses Verbot wird hier erwähnt, weil es vor allem hier Anwendung findet; es gilt jedoch für alle Bereiche der Meinungsäusserungsfreiheit.

Der VE 95 untersagte ausdrücklich die Vorzensur, der Entwurf dagegen untersagt Zensur ganz allgemein. Der Schutz ist im VE 96 demnach umfassender. In der Vernehmlassung haben zwei nicht im Parlament vertretene Parteien (SP-BE, SP-Dietl) und eine Organisation (SGB) ein generelles Zensurverbot gewünscht. Die neue Formulierung des Absatzes 4, die die verfassungsrechtliche Situation besser widerspiegelt, gab Gelegenheit, diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

Im übrigen ist dieser Absatz wenig kritisiert worden; die Bemerkungen konzentrierten sich auf die Frage des Redaktionsgeheimnisses. Ein Kanton (SO) hätte diesen Absatz gerne gestrichen, da er ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht schaffe. Ein anderer Kanton (UR) verlangt die Einführung von Schranken, ein dritter (GE) verlangt schliesslich, dass die Interessenabwägung erwähnt wird. Wie schon erwähnt, ist es Sache des Gesetzgebers und der Gerichte, Schranken der Freiheit zu formulieren (vgl. den erwähnten Entwurf zum revidierten Medienstraf- und Verfahrensrecht). Der Schutz des Redaktionsgeheimnisses geht im übrigen in die Richtung der neuesten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Artikel 15 Sprachenfreiheit

Diese Bestimmung [177] garantiert die Sprachenfreiheit. Diese ist vom Bundesgericht – mit der Einschränkung des Territorialitätsprinzips – 1965 als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt worden [178].

Sie ist, wenigstens teilweise, auch durch Artikel 27 des UNO-Paktes II garantiert, der nach der Praxis des Ausschusses für Menschenrechte und der Lehre [179] ein Individualrecht für Angehörige sprachlicher Minderheiten vorsieht.

---

176 BGE 93 I 307, 309.

177 Sie entspricht Art. 14 VE 95.

178 BGE 91 I 480.

179 W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel und Frankfurt-am-Main, 1991, S. 44f. und 214 ff.

Die Sprachenfreiheit garantiert den Gebrauch der Muttersprache [180]. Darunter fallen sowohl die gesprochene Sprache als auch die Schriftsprache und die Dialekte. Ferner schliesst der Begriff nicht nur die erste, während der Kindheit erlernte Sprache ein, sondern auch eine zweite oder dritte Sprache, die jemand beherrscht [181]. Nach der Lehre ist sogar der Gebrauch einer Sprache eigener Wahl darunter zu verstehen [182]. Diese Ausdehnung des Begriffs ist vom Bundesrat gutgeheissen worden [183]. Der Inhalt der Sprachenfreiheit hängt davon ab, ob es sich um eine Beziehung zwischen Privaten oder um eine solche zum Staat handelt. Im ersten Fall geht es um die Freiheit, sich in der Sprache seiner Wahl auszudrücken. Im zweiten Fall ist die Sprachenfreiheit ein Minimalrecht, das im wesentlichen den Gebrauch der Sprache einer nationalen Minderheit in einem bestimmten Gebiet garantiert. Anders gesagt geht es darum, dass sich eine historische nationale Minderheit mit eigener Sprache nicht eine andere Amtssprache oder Unterrichtssprache aufzwingen lassen muss. Das Bundesgericht lässt in der Beziehung zwischen Privaten und dem Staat Beschränkungen der Sprachenfreiheit zu, die sich auf das Territorialitätsprinzip stützen [184].

Nach bundesgerichtlicher Praxis garantiert das Territorialitätsprinzip die "überkommene sprachliche Zusammensetzung des Landes". Es stellt – so das Bundesgericht weiter – eine Einschränkung der Sprachenfreiheit dar und erlaubt den Kantonen, "Massnahmen zu ergreifen, um die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und deren Homogenität zu erhalten, selbst wenn dadurch die Freiheit des einzelnen, seine Muttersprache zu gebrauchen, eingeschränkt wird" [185]. Allerdings müssen solche Massnahmen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren.

Gesamthaft betrachtet weist das Territorialitätsprinzip unscharfe Konturen auf: Unter Berufung auf das Territorialitätsprinzip wird einerseits die Verfassungskonformität von Massnahmen begründet, die zugunsten von bedrohten Minderheitssprachen ergriffen werden; andererseits kann es auch zur Rechtfertigung von Regelungen herangezogen werden, welche die sprachliche Homogenität eines bestimmten Gebietes sicherstellen wollen. Schliesslich verkörpert das Territorialitätsprinzip auch den Grundsatz der sprachrechtlichen Autonomie der Kantone, der allerdings primär aus Artikel 3 BV abgeleitet wird.

Im Ergebnis würde eine explizite Erwähnung des Territorialitätsprinzips in der revidierten Verfassung eher zusätzliche Unklarheiten schaffen oder bisherige Unklarheiten zu zementieren, als zur Klärung beitragen.

---

180 BGE 116 Ia 346f.

181 ZBl 1982, S. 361.

182 Malinverni in Kommentar BV, Sprachenfreiheit, Rz. 6; C. A. Morand, Liberté de la langue et principe de territorialité. Variations sur un thème encore méconnu, in ZSR 1993, Bd. 112, S. 20 ff.

183 BBl 1991 II 335.

184 BGE 91 I 486; 100 Ia 465; 106 Ia 302, 121 I 196.

185 BGE 2 P. 179/1996 vom 15.7.96 A., E. 2c.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist in der Lehre stark kritisiert worden, denn das Territorialitätsprinzip diene dazu, Massnahmen zum Schutz einer bedrohten Sprache zu umschreiben, und nicht dazu, im Interesse der sprachlichen Homogenität sprachliche Minderheiten zu diskriminieren [186].

Aus diesem Grund zieht der Bundesrat für den VE 96 eine allgemein gehaltene Formulierung vor, ohne dass das Territorialitätsprinzip erwähnt wird. Immerhin sei daran erinnert, dass die Sprachenfreiheit – wie die anderen Grundrechte auch – eingeschränkt werden kann (vgl. Art. 32). Das Territorialitätsprinzip, das beispielsweise durch die Festlegung einer Amtssprache für ein bestimmtes Gebiet konkretisiert wird, ist deshalb als eine von verschiedenen möglichen Grundrechtsschranken zu verstehen, die der Gesetzgeber errichten kann. Die Festschreibung des Territorialitätsprinzips in der Verfassung ist im übrigen vom Parlament im Zusammenhang mit der Revision von Artikel 116 BV diskutiert, schliesslich aber abgelehnt worden [187]. Aus diesem Grund beschränkt sich der am 10. März 1996 in Kraft getretene neue Sprachenartikel in der Bundesverfassung auf die Bezeichnung der Landes- und Amtssprachen sowie auf die Förderungskompetenzen. Der Ständerat hat es nämlich abgelehnt, das Grundrecht der Sprachenfreiheit aufzunehmen, befürwortete jedoch das Territorialitätsprinzip; dagegen wollte der Nationalrat das Territorialitätsprinzip im Sprachenartikel nicht verankern, ohne die Sprachenfreiheit explizit aufzunehmen.

Auch wenn das Territorialitätsprinzip nicht in Artikel 15 VE 96 verankert ist, hindert dies die Kantone keineswegs, das Territorialitätsprinzip im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zu befolgen; beispielsweise ist es in den Kantonsverfassungen von Bern und Freiburg enthalten. Die kantonale Kompetenz, die Amtssprache(n) – unter Wahrung des Sprachfriedens – festzulegen, ist überdies in Artikel 83 Absatz 6 VE 96 festgehalten.

In der Vernehmlassung ist die Verankerung des Territorialitätsprinzips [188] von einigen Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern [189] gefordert worden [190].

Artikel 16 Kunstfreiheit

Die Kunstfreiheit [191] wird vom Bundesgericht nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Es betrachtet diese Freiheit jedoch als in der im weiten Sinn verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit mitenthalten [192].

---

186 Malinverni, a.a.O., Rz. 42; Morand, a.a.O., S. 35.

187 AB 1992 S 1057 ff. und AB 1993 N 1559 f.; der Entwurf des Bundesrates für einen neuen Art. 116 BV sah das Territorialitätsprinzip, wenn auch in differenzierter Weise, vor (BBl 1991 II 309).

188 Diese Lösung wäre im Rahmen der Nachführung zulässig.

189 Eine im Parlament vertretene Partei (LdU), 2 weiteren Parteien (UDF-VD, PCS-JU) und 5 Organisationen (NHG, CP, FRSP, SLFV und BSF).

190 Im übrigen hat die Bestimmung nur zu wenigen Bemerkungen Anlass gegeben.

191 Die Bestimmung entspricht Art. 15 VE 95.

Die Kunstfreiheit ist im internationalen Recht durch Artikel 15 Absatz 3 des UNO-Paktes I garantiert. Sie ist zudem als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit von Artikel 19 Absatz 2 des UNO-Paktes II und von Artikel 10 EMRK erfasst.

Die Kunstfreiheit schützt einerseits das Schaffen von Kunst und andererseits die Präsentation von Kunst [193] sowie das Kunstwerk [194]. Sie schützt nicht nur die Kunstschaffenden, sondern auch diejenigen, die Kunst vermitteln, insbesondere Galeriebesitzer, Künstleragenten, Buchverleger oder Kinobesitzer. Die Kunstfreiheit hat vor allem Schutzfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen in den Bereich des Kunstschaffens. Sie gibt keinen individuellen Anspruch auf staatliche Leistung, auch wenn es wünschbar wäre, dass der Staat – mit Blick auf die Verwirklichung der Grundrechte (Art. 31 VE 96) – für angemessene Rahmenbedingungen sorgt, die für die Ausübung dieser Freiheit nötig sind. Der Bund unterstützt in diesem Sinne beispielsweise das schweizerische Filmschaffen und filmkulturelle Bemühungen [195].

Die Kunstfreiheit wurde im VE 95 in einer Bestimmung mit der Wissenschaftsfreiheit zusammengefasst. Dies wurde in der Vernehmlassung kritisiert [196], da zu wenig Berührungspunkte zwischen diesen beiden Bereichen bestünden. Zudem soll die Kunstfreiheit als Grundrecht einen unabhängigen Platz im Grundrechtskatalog erhalten. Deshalb ist sie im Entwurf als eigener Artikel konzipiert.

Artikel 17 Wissenschaftsfreiheit

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung [197] wird vom Bundesgericht nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt. Sie gilt aber nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung als in der im weiten Sinn verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit enthalten [198]. Der Bundesrat und die Bundesversammlung betrachten die Wissenschaftsfreiheit als ungeschriebenes Verfassungsrecht [199]. Der Bundesgesetzgeber hat es im Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung [200] und im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen [201] ausdrücklich erwähnt.

---

192 ZBl 1963, S. 365.

193 ZBl 1963, S. 365.

194 ZBl 1986, S. 129.

195 Vgl. Art. 27ter BV und Art. 77 VE 96.

196 Von drei Organisationen: SEK, FFG, SBK-2.

197 Die Bestimmung entspricht Art. 15 VE 95.

198 ZBl 1963, S. 365.

199 BBl 1981 III 1029f.; 1988 I 769f.; AB 1982 N 1746.

200 Forschungsgesetz (FG) Art. 3, SR 420.1.

201 ETH-Gesetz Art. 3 Abs. 3, SR 414.110.

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist in Artikel 15 Absatz 3 des UNO-Paktes I enthalten. Sie ist ebenfalls – als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit – in Artikel 19 Absatz 2 des UNO-Paktes II und in Artikel 10 EMRK enthalten.

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre gibt dem Lehrkörper an den öffentlichen Hochschulen grosse Handlungsfreiheit in bezug auf die Unterrichtsmethoden und die Stoffauswahl. Als Unterrichtsfreiheit gewährt die Freiheit der wissenschaftliche Lehre das Recht, den Unterrichtsstoff und die Lehrpersonen auszuwählen sowie die Studien und die wissenschaftliche Arbeit frei zu organisieren. Die Forschungsfreiheit schützt die intellektuelle und methodische Unabhängigkeit der Forschenden vor staatlichen Eingriffen [202].

Diese Freiheiten gelten jedoch nicht absolut. Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre ist insbesondere eingeschränkt durch Unterrichtsprogramme (Lehrpläne), Prüfungsreglemente, die verfügbare Infrastruktur, die wissenschaftlichen Fähigkeiten der Studierenden, die Aufnahmekapazitäten der Hochschule und das Pflichtenheft der Lehrperson. Die Forschungsfreiheit kann insbesondere eingeschränkt werden durch das Strafrecht und das Polizeirecht [203] sowie im Konflikt mit anderen Grundrechten, beispielsweise der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit oder dem Persönlichkeitsschutz [204]. Die Forschung kann, wenn sie staatlich unterstützt wird, auch beschränkt sein durch einen Forschungsauftrag, das Forschungsziel oder die Mittel, die der Forscherin oder dem Forscher zur Verfügung gestellt werden [205].

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gibt keinen individuellen Anspruch auf staatliche Leistung, auch wenn es wünschbar ist, dass der Staat im Interesse der Grundlagenforschung und im Interesse der Verwirklichung der Grundrechte (Art. 31 VE 96) eine angemessene Infrastruktur sicherstellt. Die Forschungsfreiheit gibt keinen Anspruch auf einen bestimmten Anteil am Forschungsbudget [206].

Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, darunter zahlreiche Private, haben die Verankerung der Unterrichtsfreiheit verlangt, wie dies 21 kantonale Verfassungen tun. Da die Unterrichtsfreiheit zu einem grossen Teil durch die Meinungsäusserungsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet ist, wird im Entwurf jedoch auf eine ausdrückliche Erwähnung verzichtet.

---

202 BBl 1981 III 1029 f.; 1988 I 769 f.

203 BGE 115 Ia 269.

204 BBl 1989 III 1083 und 1131. Der VE 96 regelt selbst Schranken der Forschungsfreiheit in heiklen Bereichen, wie der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie; vgl. Art. 110 und 111 VE 96. Andere Schranken der Forschungsfreiheit können im übrigen auf Gesetzesstufe errichtet werden und müssen nicht zwingend in der Verfassung stehen, wie dies 4 nicht im Parlament vertretene Parteien (PCC, SP-F/ZH, PDC-F, EDU-SH) und 5 Organisationen (AKF, SBK-2, EFK, EMK, COTE) verlangen.

205 BBl 1981 III 1068.

206 W. Haller, Die Forschungsfreiheit, in Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, S. 133.

Als ungeschriebenes Grundrecht ist die Versammlungsfreiheit [207] vom Bundesgericht als Voraussetzung zur Ausübung der politischen Rechte [208] seit 1970 anerkannt; sie stellt ein unerlässliches Element unserer demokratischen Staatsordnung dar.

Es handelt sich um ein ideelles Freiheitsrecht, dessen Ziel gleichermassen in der Ermöglichung des Meinungsaustausches wie der Willensbildung besteht.

Absatz 1 garantiert in allgemeiner Weise die Versammlungsfreiheit.

Absatz 2 garantiert die Versammlungsfreiheit, ohne in abschliessender Weise ihren Inhalt zu umschreiben, wodurch eine Weiterentwicklung durch Rechtsprechung und internationales Recht möglich bleibt. Jede Person hat das Recht, eine Versammlung einzuberufen und diese nach eigenem Gutdünken zu gestalten. Niemand kann gezwungen werden, an der Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Die Versammlungsfreiheit garantiert jeder Person, sich mit anderen versammeln zu können, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen oder zu erreichen, Meinungen auszutauschen und diese der Öffentlichkeit kundzutun. Unter einer Versammlung wird jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen während einer bestimmten Zeit und mit dem Zweck, ein gemeinsames Ziel zu verfolgen, verstanden. Während langer Zeit vertraten die Rechtsprechung und ein Teil der Lehre die Ansicht, von der Versammlung sei die Demonstration zu unterscheiden, wobei der Unterschied darin liege, dass sich die letztere durch ihre Appellwirkung an die Öffentlichkeit auszeichne [209]. Diese Unterscheidung hat spätestens dann an Bedeutung verloren, als das Bundesgericht die Anerkennung der Demonstrationsfreiheit als eigenständiges ungeschriebenes Verfassungsrecht ablehnte, wobei es ausführte, dass Demonstrationen und Demonstrationsumzüge vom Schutzbereich der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit erfasst würden [210]. Trotz ihrer demokratischen Zielsetzung schützt die Versammlungsfreiheit nicht nur politische, sondern auch freundschaftliche, wissenschaftliche, künstlerische, sportliche oder unterhaltende Zusammenkünfte. Folglich spielt der Inhalt der ausgetauschten Meinungen keine Rolle, damit eine Zusammenkunft mehrerer Menschen durch die Versammlungsfreiheit geschützt wird. Die Versammlungsfreiheit kann nur für friedliche Versammlungen und Demonstrationen angerufen werden [211].

Die Versammlungsfreiheit steht jeder natürlichen Person zu. In gewissen Fällen kann sie auch von juristischen Personen angerufen werden, insbesondere dann, wenn eine Vereinigung eine öffentliche Veranstaltung organisiert [212].

---

207 Die vorliegende Bestimmung entspricht Art. 16 VE 95.

208 Vgl. BGE **96** I 218.

209 Vgl. BGE **100** Ia 392, 396; Malinverni in Kommentar BV, Versammlungsfreiheit, Rz. 18.

210 Vgl. BGE **107** Ia 226, 230.

211 Vgl. BGE **111** Ia 322; Art. 11, Abs. 1 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II.

212 Vgl. Malinverni, a.a.O., Rz. 44.

Absatz 3 regelt die Versammlungsfreiheit auf öffentlichem Grund. Solche Versammlungen sind mit einem gesteigerten Gebrauch des öffentlichen Grundes verbunden und können deshalb für bewilligungspflichtig erklärt werden. Nach einem Teil der Lehre ist eine solche Einschränkung nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage zulässig, die heute fehlt [213]. Tatsächlich machen sowohl Artikel 11 Ziffer 2 EMRK als auch Artikel 21 UNO-Pakt II Einschränkungen der Versammlungsfreiheit von einer genügenden gesetzlichen Grundlage abhängig. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte genügt ein materielles Gesetz, wenn dieses sich auf ein formelles Gesetz als Grundlage stützen kann [214]. Eine Verordnung kann somit genügen, um Versammlungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund der Bewilligungspflicht zu unterwerfen. Vorbehalten bleibt die polizeiliche Generalklausel.

Die aktuelle Regelung hat im Vernehmlassungsverfahren zu wenig Reaktionen Anlass gegeben [215] und übernimmt ohne wesenetliche Veränderungen den Wortlaut des VE 95.

Artikel 19 Vereinigungsfreiheit

Diese Bestimmung [216], welche die Vereinigungsfreiheit garantiert, konkretisiert in zeitgemässer Form den geltenden Artikel 56 BV. Die Vereinigungsfreiheit wird auch durch Artikel 11 EMRK und in Artikel 22 UNO-Pakt II garantiert.

Obwohl Artikel 56 BV sich auf das "Recht, Vereine zu bilden" beschränkt, ist allgemein anerkannt, dass der Vereinigungsfreiheit eine grössere Tragweite zukommt, indem sie eine Ausdehnung in zwei Richtungen erfährt: Ihr positiver Aspekt beinhaltet insbesondere das Recht zur freien Bildung (oder Auflösung) von Vereinen, solchen beizutreten, anzugehören und sich an den Vereinsaktivitäten zu beteiligen. Ihr negativer Aspekt garantiert insbesondere das Recht, einem Verein nicht beitreten zu müssen oder ihn verlassen zu können. Gemäss Bundesgericht beschränkt sich der Geltungsbereich der Vereinigungsfreiheit auf natürliche Personen. Die herrschende Lehre anerkennt jedoch, dass sich auch juristische Personen (des privaten Rechts) auf sie berufen können [217]. Der geltende Wortlaut, wonach die "Bürger" das Recht haben, Vereine zu bilden (Art. 56

---

213 Anderer Auffassung ist das Bundesgericht, vgl. BGE 107 Ia 66; siehe jedoch BGE 119 Ia 445, 449, wo sich eine Änderung der Rechtsprechung abzuzeichnen scheint.

214 Vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, Zürich, 1993, S. 312.

215 Bsp.: Eine im Parlament vertretene Partei (FDP) wollte die Streichung von Art. 16 Abs. 2 VE 95, während eine andere (SP) die Streichung von Art. 16 Abs. 3 VE 95 verlangte. Ein Kanton (GR), wollte ausdrücklich ausschliessen, dass zur Unterstellung von Veranstaltungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund unter eine Bewilligungspflicht eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei; eine andere Partei (PCS-JU) und eine Organisation (EFS) wollten in dieser Bestimmung ausdrücklich ein Demonstrationsrecht verankert haben.

216 Sie entspricht Art. 17 VE 95.

217 Vgl. beispielsweise die von Malinverni in Kommentar BV, Art. 56, Rz. 20 ff. angeführten Verweise.

BV), ist zu eng, weil sich Ausländerinnen und Ausländer gleichermassen auf dieses Freiheitsrecht berufen können.

Der Begriff der *Vereinigung* muss weit interpretiert werden. Er ist nicht zu verwechseln mit demjenigen der Artikel 60 ff. ZGB. Massgeblich ist nicht die Rechtsform der Vereinigung, sondern der Zusammenschluss mehrerer Personen zur gemeinsamen Verfolgung eines bestimmten ideellen Zieles. Die Frage, ob sich der Schutzbereich auch auf rein faktische Personenverbindungen, deren Ziele nur ungefähr definiert sind (Gemeinschaften, Hausbesetzer, usw.), sowie auf ad hoc Gruppierungen (Aktionskomitees, Unterstützungskomitees, usw.) erstreckt, ist in der Lehre umstritten.

Das Vernehmlassungsverfahren hat zur Vereinigungsfreiheit sehr wenig Reaktionen ergeben. Die Bestimmung wurde nie grundsätzlich in Frage gestellt, verlangt wurden lediglich einige Anpassungen. Ihr Schutzbereich stimmt in materieller Hinsicht mit demjenigen von Artikel 56 BV überein. Artikel 19 VE 96 übernimmt grösstenteils Artikel 17 VE 95.

Absatz 1 garantiert in allgemeiner Weise die Vereinigungsfreiheit.

Absatz 2 nimmt eine gewisse Präzisierung des Inhaltes der Vereinigungsfreiheit vor[218], was das geltende Recht unterlässt. Übereinstimmend mit dem Ziel der Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes wird auf diese Art und Weise die Verfassungswirklichkeit transparenter dargestellt. Dieser Absatz enthält die wesentlichen Bestandteile des positiven Aspektes der Vereinigungsfreiheit.

Absatz 3 kodifiziert die hauptsächlichen Bestandteile des negativen Aspektes der Vereinigungsfreiheit. Im Vernehmlassungsverfahren wurde zum Teil bedauert, dass sich Artikel 17 VE 95 zu diesem Aspekt nicht äusserte[219]; die jetzige Ausgestaltung berücksichtigt jene Anregungen. Die Formulierung von Absatz 3 hat also nicht zum Ziel, den Kerngehalt der Vereinigungsfreiheit zu umschreiben. Das Bundesgericht ebenso wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben in gewissen Fällen zugelassen, dass die negative Vereinigungsfreiheit in gewissen Fällen durch eine Zwangsmitgliedschaft eingeschränkt werden kann, wie dies beispielsweise bei einer Studentenorganisation der Fall ist.

Wir haben darauf verzichtet, das Verbot von Vereinigungen, die von in ihrem Zweck oder von den angewandten Mitteln her rechtswidrig oder staatsgefährdend sind, aufzunehmen. Dieser Entscheid wurde von einem Kanton (GR) und einigen Organisationen (SKF, BSF, CVP-Ka) bedauert. Indessen ist diese Präzisierung, die in Artikel 56 BV ausdrücklich erwähnt wird, im System des VE 96 nicht nötig. Zwar ist die Vereinigungsfreiheit, wie die anderen Grundrechte auch, nicht ein schrankenloses Freiheitsrecht. Einschränkungen sind nach Artikel 32 Absatz 1 VE 96 möglich, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Artikel 275ter StGB,

---

218 Eine im Parlament vertretene Partei (FDP) hat vorgeschlagen, diese Präzisierung zu streichen.

219 Eine andere Partei (EVP), 2 Organisationen (SEA, SEI) und 8 Einzelpersonen haben sich in diesem Sinne geäussert.

der die Gründung oder die Zugehörigkeit zu einer rechtswidrigen Vereinigung verbietet, stellt eine genügende Beschränkung der Ausübung der Vereinigungsfreiheit dar. Sogar bei fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage und ohne ein Verbot wie dasjenige von Artikel 56 BV kann die Vereinigungsfreiheit bei ernster und unmittelbar drohender Gefahr beschränkt werden. Es handelt sich dabei um einen Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel (vgl. Art. 32 Abs. 2 in fine VE 96), die es erlaubt, Handlungen, die eine schwere Gefahr für den Staat darstellen, zu verbieten. Hinzu kommt, dass sowohl die EMRK (Art. 11 Ziff. 2, 16 und 17) als auch der UNO-Pakt II (Art. 22 Abs. 2) ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen, die Ausübung der Vereinigungsfreiheit gewissen Schranken zu unterwerfen.

Unter Berücksichtigung des soeben Ausgeführten sind wir zum Schluss gekommen, dass eine *Übergangsregelung* nicht erforderlich ist, um den Verzicht auf ein Verbot rechtswidriger oder staatsgefährdender Vereinigungen zu mildern.

Artikel 20 Niederlassungsfreiheit

Diese Bestimmung [220] übernimmt die geltende Regelung von Artikel 45 Absatz 1 BV, wobei gewisse Konkretisierungen vorgenommen wurden.

Absatz 1 garantiert jeder Schweizerin und jedem Schweizer das Recht, sich an irgend einem Ort des Landes niederzulassen, sei dies zur Wohnsitzbegründung oder bloss zwecks vorübergehendem Aufenthalt. Daraus ergibt sich, dass Gemeinden und Kantone einerseits verpflichtet sind, jedem Schweizer Staatsbürger und jeder Schweizer Staatsbürgerin zu gestatten, sich auf ihrem Hoheitsgebiet niederzulassen. Andererseits ist es den Gemeinwesen untersagt, den Wegzug in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton zu verhindern oder zu erschweren. Die Niederlassungsfreiheit steht einer Rückschiebung Beddürftiger in ihren Heimatkanton entgegen (Unterstützung Bedürftiger nach Art. 106 VE 96). Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht ohne Ausnahmen. In gewissen Fällen wird eine Einschränkung als Folge eines besonderen Rechtsverhältnisses akzeptiert, wie bei einer Residenzpflicht, die bewirkt, dass die Beamtinnen und Beamten ihren Wohnsitz innerhalb des Hoheitsgebietes desjenigen Gemeinwesens wählen müssen, in dessen Dienst sie stehen. Das Bundesgericht akzeptiert, dass ein Primar- oder Sekundarschullehrer gehalten ist, Wohnsitz innerhalb der Gemeinde, in der er arbeitet, zu nehmen. Gerechtfertigt wird diese Einschränkung mit der Notwendigkeit regelmässigen Kontaktes zu den Schülern und deren Eltern und der Tatsache, dass an der Teilnahme am lokalen Leben, an Gemeinschaftsaktivitäten und der Lokalpolitik ein öffentliches Interesse besteht [221]. Wenn eine gesetzliche Grundlage generell eine Behörde ermächtigt, die Arbeitsbeziehungen mit ihren Beamtinnen und Beamten zu regeln, ist laut Bundesgericht eine ausdrückliche Regelung der Residenzpflicht durch das Gesetz nicht notwendig [222]. Die Lehre äussert sich ziemlich

220 Sie entspricht Art. 18 VE 95.

221 BGE vom 4.9.1995: Plädoyer 1/1996, p. 66; BGE vom 20.7.1994: Plädoyer 1/1995, p. 62.

222 BGE vom 20.7.1994: Plädoyer 1/1995, p. 62.

kritisch zur Residenzpflicht, wenigstens soweit diese unterschiedslos für alle Beamtinnen und Beamten gilt und primär aufgrund fiskalischer Überlegungen statuiert wurde.

Im Vernehmlassungsverfahren gab es nur wenige Stellungnahmen zur Bestimmung über die Niederlassungsfreiheit. Einige [223] verlangten eine Ausdehnung der Niederlassungsfreiheit auf Ausländerinnen und Ausländer, die in unserem Land niedergelassen sind oder sich hier aufhalten. Im Rahmen des Nachführungsauftrags war es uns nicht möglich, diesem Wunsch Folge zu geben, denn nach Artikel 45 Absatz 1 BV können sich Ausländerinnen und Ausländer nicht auf die Niederlassungsfreiheit berufen. Artikel 8 ANAG [224] hält zudem fest, dass eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nur innerhalb des Kantons, der sie ausgestellt hat, gültig ist. Die der Asylgesetzgebung unterworfenen Ausländerinnen und Ausländer sind ebensowenig in der Lage, die Niederlassungsfreiheit anzurufen. Ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer kann nicht aus der Bundesverfassung abgeleitet werden, jedoch besteht ein solcher unter Berufung auf internationale Verträge, welche Gegenseitigkeit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger vorsehen. Schliesslich ist darauf aufmerksam zu machen, dass Artikel 20 VE 96, gleich wie Artikel 45 BV, nur auf natürliche Personen Anwendung findet. Wollen juristische Personen ihren Wohnsitz verlegen, so haben sie die entsprechenden Regeln des Zivilrechts zu beachten [225].

Absatz 2 verankert ausdrücklich das Recht aller Schweizer Staatsangehörigen, ihr Land zu verlassen oder in dasselbe zurückzukehren. Es handelt sich in gewissem Sinne um die Befugnis, von der Niederlassungsfreiheit innerhalb der Schweiz keinen Gebrauch zu machen. Dieser Aspekt ergibt sich bereits aus Artikel 45 Absatz 1 BV, doch erschien es uns angebracht, ihn aus Transparenzgründen ausdrücklich im VE 96 zu verankern. Die Freiheit, das eigene Land zu verlassen, begründet eine Pflicht der Behörden, der ausreisewilligen Person die erforderlichen Ausweisschriften auszustellen [226]. Im Vernehmlassungsverfahren hat dieser Absatz zu keinerlei Bemerkungen Anlass gegeben.

Wir haben es nicht als notwendig erachtet, die Regelung von Artikel 62 BV, die ein Verbot der Abzugsrechte statuiert, zu übernehmen. Die Niederlassungsfreiheit würde den Inhalt von Artikel 62 BV abdecken [227]. Infolgedessen haben wir keine entsprechende *Übergangsbestimmung* vorgesehen.

Artikel 21 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung

Artikel 21 VE 96 übernimmt mit dem Ausweisungsverbot für Schweizerinnen und Schweizer den bisherigen Artikel 45 Absatz 2 BV. Das Verbot der Rückschiebung in

---

223 Eine im Parlament vertretene Partei (Grüne), 3 andere Parteien (SP-F/CH, SP-F/BE, SP-F/AG) und eine Organisation (FRIE).

224 SR 142.20.

225 Vgl. Dicke in Kommentar BV, Art. 45, Rz. 10.

226 In diesem Sinne Dicke in Kommentar BV, Art. 45, Rz. 18.

227 Vgl. Dicke in Kommentar BV, Art. 62, Rz. 5.

einen Verfolgerstaat ist ein Grundsatz des Völkerrechts, der jedoch die Qualität eines Grundrechts hat. Die Bestimmung entspricht Artikel 19 VE 95.

Das Verbot der Ausweisung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern ist ein Grundsatz, der sich zwingend aus dem Staatsangehörigkeitsrecht und aus der Niederlassungsfreiheit ergibt. Ausweisung bedeutet, dass der Staat eine bestimmte Person verbindlich verpflichtet, das Staatsgebiet zu verlassen; sie ist regelmässig mit einem Rückkehrverbot verbunden. Die Ausweisung von Schweizerinnen und Schweizern stünde deshalb im Widerspruch zu Artikel 20 Absatz 2 VE 1996, der das jederzeitige Rückkehrrecht garantiert. Ausschaffung ist der zwangsweise Vollzug einer Ausweisung. Bei Ausschaffung in den Staat, aus dem die Person in die Schweiz eingereist ist, spricht man von Rückschaffung.

Absatz 1 ist in der Vernehmlassung materiell nicht kritisiert worden.

Die Auslieferung erfolgt auf Ersuchen einer ausländischen Behörde im Rahmen von Strafverfolgung und Strafvollzug. Im Gegensatz zur Ausweisung ist die Auslieferung straffälliger Personen mit Schweizer Bürgerrecht kein Widerspruch zum jederzeitigen Rückkehrrecht in den Heimatstaat. Das Auslieferungsgesetz aus dem Jahre 1892 bzw. das geltende Rechtshilfegesetz [228] hat jedoch die Bundesverfassung so interpretiert, dass die Auslieferung nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person erfolgen dürfe. Wird ein schweizerischer Straftäter in der Schweiz für eine im Ausland begangene Tat verfolgt, so wird er in der Schweiz abgeurteilt und verbüsst hier eine allfällige Strafe (Art. 6 StGB). Diese Haltung hat die Schweiz auch mit ihren Vorbehalten zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen (SR *0.353.1*) und zum Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus (SR 0.*353.3*) eingenommen.

Absatz 2 des VE 95 ist im VE 96 neu in die *Absätze 2* und *3* unterteilt worden. Damit soll klar unterschieden werden nach den jeweiligen Grundrechtsträgern und nach dem Ausmass des Verbots der Rückschiebung: In Absatz 2 sind nur die Flüchtlinge geschützt, in Absatz 3 alle Menschen; das Verbot der Rückschiebung kann nach Absatz 2 für Flüchtlinge eingeschränkt werden [229], gilt aber nach Absatz 3 absolut, wenn einer Person Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Das absolute Verbot von Absatz 3, das auf den Kerngehalt dieses Grundrechts hinweist, gilt nach schweizerischem und internationalem Recht: nach den Artikeln 2 und 3 EMRK und nach Artikel 3 der Folterkonvention (SR *0.105*); Artikel 37 des Rechtshilfegesetzes hat diesen Schutz näher präzisiert, indem die Auslieferung nur erfolgen darf, wenn Gewähr besteht, dass ein allfälliges Todesurteil nicht vollstreckt wird.

Der Gesetzgeber kann das Recht der eigenen Staatsangehörigen, sich einer Auslieferung zu widersetzen, nur bei Vorliegen sehr wichtiger öffentlicher Interessen einschränken. Die bisher einzige solche Einschränkung ist Artikel 10 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur

---

228 Art. 7 IRSG, SR 351.1.

229 Vgl. Art. 32 VE 96, aber auch Art. 33 Flüchtlingskonvention im Falle von Schwerverbrechen.

Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts[230]. Diese Bestimmung sieht die Auslieferung vor, jedoch nur dann, wenn die betreffende Schweizerin oder der betreffende Schweizer nach Abschluss des Verfahrens wieder den schweizerischen Behörden übergeben wird.

Gegenüber Ausländerinnen und Ausländern gilt grundsätzlich kein Auslieferungsverbot[231]. Die Voraussetzungen werden im Rechtshilfegesetz und in zahlreichen Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen konkretisiert. Flüchtlinge dürfen grundsätzlich nicht in ein Land zurückgeschafft werden, in dem sie anschliessend verfolgt werden (Grundsatz des Non-refoulement, Art. 33 des Flüchtlingsübereinkommens[232]). Dieser Grundsatz wird ausnahmsweise durchbrochen, namentlich wenn Asylsuchende in der Schweiz schwere Straftaten begangen haben (Asylunwürdigkeit nach Art. 8 des Asylgesetzes). Die Artikel 5 und 6 EMRK verbieten zudem die Auslieferung, wenn die auszuliefernde Person in einem menschenrechtsverletzenden Verfahren abgeurteilt würde.

In der Vernehmlassung sind zu den Absätzen 2 und 3 zahlreiche Änderungswünsche angebracht worden. Neben ausdrücklicher Zustimmung[233] ist die Erweiterung zu einem Recht auf Asyl[234] postuliert worden, aber auch der Verzicht auf die Erwähnung des Rückschiebungsverbots. Letzteres würde den Nachführungsauftrag nicht respektieren, indem auch Völkerrecht mit Verfassungsrang aufgenommen werden soll. Eine Vielzahl von Vorschlägen möchte für Ausländerinnen und Ausländer weitergehende Rechte einräumen[235], andere wiederum die Geltung des Rückschiebungsverbots präzisieren, teils in restriktiver Weise[236], teils im Sinne eines verstärkten Schutzes[237]. Wir sehen von solchen Ergänzungen ab, weil sie die Meinungen polarisieren würden und weil sie die Entwicklung der Praxis der Gerichte und der Staatsverträge hemmen würden. Gegenüber Artikel 19 VE 95 haben wir in Artikel 21 VE 96, wie gesagt, eine Unterteilung in zwei Absätze vorgenommen.

Artikel 22 Eigentumsgarantie

Die Bestimmung zur Eigentumsgarantie[238] übernimmt weitestgehend den geltenden Artikel 22ter BV, so dass der materielle Gehalt der beiden Bestimmungen identisch ist.

---

230 SR 351.20; AS 1996 2.

231 Vgl. Art. 112 Abs. 2 VE 96 betreffend Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern.

232 SR 0.142.30.

233 SVP.

234 FRIE, ARW, CET, SBK-2, CAR, FAST.

235 Z.B. eine Integrationsförderungspflicht aufnehmen (SP, SGB), die politische Mitwirkung erwähnen (SGB); diese Postulate müssen in Bestimmungen des 3. Titels (Bund und Kantone) verwirklicht werden und haben nur einen losen Bezug zum Grundrecht.

236 SFG, SD-AG, PROLI, UVG, ZKFU, KGB, G-Buck.

237 SBK-2, SEK, SBS-1, ATD, FFAR, FSFP.

238 Die Bestimmung entspricht Art. 20 VE 95.

Absatz 1 beschränkt sich darauf, das Eigentum zu gewährleisten. Er entspricht Artikel 22ter Absatz 1 BV wörtlich. Das Eigentum ist in erster Linie als Institut unserer Rechtsordnung gewährleistet (*Institutsgarantie*). Daraus folgt, dass der Staat das Eigentum als solches nicht beseitigen kann. Er darf es seines Gehalts nicht entleeren oder es durch ein Institut ersetzen, das nicht dessen wesentliche Grundzüge aufweist. In ihrer Hauptbedeutung schützt die Eigentumsgarantie im weiteren das Individualrecht (*Bestandesgarantie*), das heisst den Bestand der konkreten Vermögensrechte des Eigentümers, wie das Eigentumsrecht im Sinne der Artikel 641 ff. ZGB, die beschränkten dinglichen Rechte, die Nachbarrechte, den Besitz, die Forderungsrechte und die Rechte des geistigen Eigentums. Im Falle zulässiger Einschränkungen (siehe dazu Abs. 2) beschränkt sich die Eigentumsgarantie zuweilen auf eine einfache Wertgarantie (*Wertgarantie*): Die berechtigte Person kann nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt über ihr Recht verfügen. Als Gegenleistung kann sie eine gewisse Geldsumme als Entschädigung verlangen. Das Eigentumsrecht steht natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts zu sowie den Gemeinwesen, soweit sie als Private auftreten.

Die Bestimmung zur Eigentumsgarantie wurde in der Vernehmlassung nur wenig kritisiert. Das Eigentum als Institut wurde dabei nie in Frage gestellt. Zahlreicher waren die Vorschläge, die gewisse Neuerungen im Vergleich zum geltenden Artikel 22ter BV verlangten. Hier zu erwähnen ist der Wunsch eines Kantons (JU), einer im Parlament vertretenen Partei (SP), vier weiterer Parteien [239] und von elf Organisationen [240], auf Verfassungsstufe neben der Eigentumsgarantie die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers zu verankern [241]. Dieser Begriff, der zum Beispiel im deutschen Grundgesetz in Artikel 14 ausdrücklich statuiert ist, hat sich im schweizerischen Recht nie durchgesetzt. Einige vertreten indessen die Auffassung, dass sich die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers aus dem geltenden Verfassungsrecht ergebe, doch Rechtsprechung und Doktrin scheinen diese Frage nicht schlüssig beantwortet zu haben [242]. Wir haben darauf verzichtet, im VE 96 die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers ausdrücklich festzuschreiben: Eine systematische Auslegung des VE 96, wie übrigens auch der geltenden BV, erlaubt nämlich den Schluss, dass sich das Eigentum nur in Verbindung mit den Zielen verstehen lässt, welche die Raumplanung, der Schutz von Umwelt, Wassers, und Wald, der Natur- und Heimatschutz usw. verfolgen. Es liegt also auf der Hand, dass der Eigentümer bei der Ausübung seines Rechts diese öffentlichen Interessen berücksichtigen muss.

Absatz 2 entspricht Artikel 22ter Absatz 3 BV. Er sieht vor, dass die zulässigen Einschränkungen der Eigentumsfreiheit aufgrund der Wertgarantie entschädigt werden. Entschädigungspflichtig ist somit die formelle Enteignung, die dem Enteigner ein durch

---

239 SP-BE, SP-F/ZH, SP-F/AG, SP-Dietl.

240 CSB, SBK-2, KAB, MV, SEK, SGF, FFDD, IGB, CHIGE, BSP, VVR.

241 Zum Wunsch gewisser Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, diesen Begriff einzuführen, vgl. auch den einleitenden Kommentar zum 3. Abschnitt "Raumplanung und Umwelt" (Art. 58 ff. VE 96).

242 Vgl. z.B. Peter Saladin, Raumplanung und Eigentumskonzept, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1980, S. 44 f. (und dortige Verweise).

die Eigentumsgarantie geschütztes Recht überträgt, sowie die materielle Enteignung, die zwar die gleichen Auswirkungen wie die formelle Enteignung hat, sich von dieser aber insofern unterscheidet, als der Enteigner kein Recht erwirbt. Das geltende System der Enteignung wird also nicht geändert. In der französischen Fassung haben wir gleichwohl eine kleine Änderung vorgenommen: Der VE 96 verwendet nicht mehr den Begriff "*juste indemnité*" wie die geltende BV, sondern spricht neu von "*pleine indemnité*". Dadurch wird eine bessere Übereinstimmung mit dem deutschen Text erzielt, der von *voller* Entschädigung spricht. Im Vernehmlassungsverfahren haben eine im Parlament vertretene Partei (EDU) und sieben Organisationen [243] den Wunsch geäussert, dass darauf zu verzichten sei, in einer allgemeinen, nicht differenzierten Weise eine "volle" Entschädigung vorzusehen. Dies würde jedoch einer bedeutenden Änderung des geltenden Rechts gleichkommen, die wir im Rahmen der Nachführung nicht berücksichtigen können.

Artikel 22ter Absatz 2 BV wird im VE 96 nicht übernommen. Diese Bestimmung, die Bund und Kantone ermächtigt, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorzusehen, hat heute keine selbständige Bedeutung mehr, da die allgemeinen Voraussetzungen für die Einschränkungen von Grundrechten künftig in Artikel 32 VE 96 geregelt sind. Es ist also nicht nötig, eine Übergangsbestimmung vorzusehen, um den Wegfall von Artikel 22ter Absatz 2 BV zu überbrücken.

Artikel 23 Wirtschaftsfreiheit

Diese Bestimmung führt das in Artikel 31 BV gewährleistete Grundrecht der *Handels- und Gewerbefreiheit* fort. Neben dem Handel und dem Gewerbe schützt dieses zentrale wirtschaftliche Freiheitsrecht nach Rechtsprechung und Lehre auch alle übrigen Erscheinungsformen der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit [244]. Nach übereinstimmender Auffassung ist Artikel 31 BV darüber hinaus von grundlegender Bedeutung für das Wirtschaftssystem. Mit der Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit spricht sich die Bundesverfassung für eine *grundsätzlich staatsfreie Wirtschaftsordnung* aus [245], die auf dem Gedanken der Privatautonomie beruht und sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientiert [246]. Die Tragweite des Artikels 31 BV für die Wirtschaftsordnung im einzelnen wird in der Rechtslehre allerdings unterschiedlich beurteilt [247]. Das

---

243 SHEV, HEV, GVS, KGV, FBS, SGAG, CHIGE.

244 Vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 27, 68 ff.

245 Vgl. Etienne Grisel, Liberté du commerce et de l'industrie, Bd. I, Bern 1993, 82 ff., 123 ff.; Leo Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994, 16 ff., 466 ff.; Klaus A. Vallender, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Aufl., Bern 1995, 59 f., 85 ff.

246 Vgl. auch die Ausführungen in der Botschaft vom 23. Nov. 1994 zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen. Danach bekennt sich die Bundesverfassung zu einer "marktwirtschaftlichen sozialverpflichteten Ordnung" (BBl 1995 I 499).

247 Überblick bei Giovanni Biaggini, Schweizerische und europäische Wirtschaftsverfassung im Vergleich, ZBl 1996, S. 53 ff.

Bundesgericht entnimmt Artikel 31 BV die "wirtschaftspolitische Grundentscheidung für ein System des freien Wettbewerbs" [248]. Es leitet aus Artikel 31 BV den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns [249], den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen [250] und den Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraums [251] ab.

Die Handels- und Gewerbefreiheit ist nicht absolut gewährleistet. Wie bei den übrigen Freiheitsrechten sind Einschränkungen grundsätzlich zulässig, wenn sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sind. Dabei weist die Handels- und Gewerbefreiheit allerdings eine Besonderheit auf. Von gewissen in der Verfassung vorgesehenen Ausnahmefällen abgesehen, ist es nämlich den Kantonen und auch dem Bund untersagt, den "Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit" zu "beeinträchtigen" (Art. 31 Abs. 2 BV; vgl. Art. 31bis Abs. 2 BV); Abweichungen vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit bedürfen einer Grundlage in der Verfassung (sog. Verfassungsvorbehalt). Das Bundesgericht hat daraus abgeleitet, dass es dem Staat untersagt ist, Massnahmen zu treffen, die "den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen" [252] bzw. um "das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken" [253]. Grundsätzlich zulässig sind dagegen Massnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit sowie zum Schutz weiterer sogenannter Polizeigüter (bes. öffentliche Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr). Grundsätzlich zulässig sind sodann auch sozialpolitisch motivierte Massnahmen [254] sowie andere Massnahmen, die nicht primär ökonomischen Zwecken dienen (darunter insbesondere Massnahmen der Raumplanung, der Energiepolitik, der Umweltpolitik und der Sprachpolitik [255]).

Der Verfassungsentwurf des Bundesrates trägt der Vielschichtigkeit der Handels- und Gewerbefreiheit dadurch Rechnung, dass er die in Artikel 31 BV verankerten Verfassungsgehalte an zwei Stellen sichtbar macht. Der Grundrechtsteil wendet sich der Handels- und Gewerbefreiheit in ihrer Bedeutung als *verfassungsmässiges Recht des Individuums* zu (Art. 23 VE 96 sowie Art. 32 VE 96 betreffend Einschränkungen). Die Bedeutung der Handels- und Gewerbefreiheit als *grundlegendes Ordnungsprinzip* einer

---

248 BGE **116** Ia 240.

249 BGE **120** Ib 144; **118** Ia 177; vgl. schon BGE **91** I 462.

250 So nach längerem Zögern BGE **121** Ia 135.

251 BGE **116** Ia 240.

252 BGE **118** Ia 176.

253 BGE **111** Ia 186. Vgl. auch BGE **119** Ia 382, wonach eine Intervention "nel gioco della libera concorrenza" grundsätzlich untersagt ist. Rechtsprechung und Rechtslehre sprechen in diesem Zusammenhang vielfach vom Verbot wirtschaftspolitischer Massnahmen. Diese Begriffsverwendung ist problematisch, da sie sich weder mit dem allgemeinen noch mit dem ökonomischen Sprachgebrauch deckt.

254 BGE **97** I 507.

255 Vgl. z.B. BGE **110** Ia 173; **111** a 100; **116** Ia 348; Urteil des Bundesgerichts vom 12.9.1994, ZBl **1995**, S. 280.

auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung ist Gegenstand einer Grundsatzbestimmung im Aufgabenteil (Art. 85 VE 96), wo den Kantonen und dem Bund in Fortführung von Artikel 31 bzw. Artikel 31bis BV die Verpflichtung auferlegt wird, den "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" zu beachten.

Absatz 1 gewährleistet in allgemeiner Weise die Freiheit der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. An die Stelle des sachlich zu eng gewordenen Begriffs "Handels- und Gewerbefreiheit" tritt der in Rechtspraxis und Rechtslehre weit verbreitete und anerkannte Begriff "Wirtschaftsfreiheit" [256]. Eine Änderung des Schutzumfangs ist mit diesem begrifflichen Wechsel nicht verbunden. Wie schon das geltende Recht spricht sich Artikel 23 nicht näher darüber aus, wer sich auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann. Nach der älteren Rechtsprechung konnten sich nur Schweizerinnen und Schweizer auf das Freiheitsrecht berufen. Neuerdings gestattet das Bundesgericht auch den in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern die Anrufung des Artikels 31 BV [257]. Die (im Unterschied zu anderen Grundrechten) "unpersönlich" formulierte Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit trägt diesem Umstand Rechnung.

In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich gefordert, dass in der Bestimmung zur Wirtschaftsfreiheit die soziale Einbindung der Wirtschaft und ihre Mitverantwortung für die Umwelt ausdrücklich genannt werden [258]. Der VE 96 sieht wie schon das geltende Verfassungsrecht davon ab, diese Anliegen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gewährleistung des Freiheitsrechts sichtbar zu machen. Die Wichtigkeit einer sozial- und umweltverträglichen Wirtschaftsentwicklung ist aber damit keinewegs verneint. Zahlreiche Verfassungsbestimmungen, angefangen beim Zweckartikel (Art. 2 VE 96; vgl. bes. auch Art. 85 VE 96), greifen diesen Gesichtspunkt auf. Und der VE 96 bietet dem Bund und den Kantonen eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten, um die Wirtschaftsfreiheit aus sozial- oder umweltpolitischen Gründen einzuschränken (zu den Anforderungen vgl. Art. 32 VE 96 und 85 Abs. 3 VE 96). In der Vernehmlassung wurde im weiteren gefordert, es sei klarzustellen, dass die Wirtschaftsfreiheit auch die Freiheit des Konsums miteinschliesse [259]. Das Bundesgericht hat es trotz Kritik in der Rechtslehre bisher abgelehnt, eine "Konsumfreiheit" als Teilgehalt der Handels- und Gewerbefreiheit anzuerkennen [260]. Die Anerkennung einer grundrechtlich geschützten "Konsumfreiheit" im Rahmen der Nachführung fällt daher ausser Betracht. Der zentralen Stellung der Konsumentinnen und Konsumenten im Rahmen einer Marktwirtschaft trägt der Entwurf indessen an anderer Stelle Rechnung (vgl. Art. 88 VE 96).

Absatz 2 nennt drei traditionelle individualrechtliche Teilgehalte der Wirtschaftsfreiheit: die Freiheit der Berufswahl, die Freiheit des Berufszugangs und die Freiheit der Berufs-

---

256 Vgl. z.B. Art. 23 KV BE; § 20 KV AG; Hans Marti, Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Stuttgart 1976.

257 BGE 119 Ia 38; 116 Ia 238.

258 So namentlich von 2 in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (SP, Grüne).

259 SKS, CHIGE.

260 Vgl. BGE 102 Ia 122 und zuletzt ein Urteil vom 12.9.1994, ZBl 1995, S. 279.

ausübung [261]. Der Entwurf will damit die wichtige menschenrechtliche Dimension des Freiheitsrechts [262] unterstreichen. Wie aus dem Wortlaut von Absatz 2 deutlich hervorgeht, beschränkt sich die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit aber nicht auf diese ausdrücklich genannten Aspekte. Artikel 23 VE 96 erfasst die privatwirtschaftliche Tätigkeit schlechthin, namentlich auch alle Aspekte der unternehmerischen Freiheit sowie die Vertragsfreiheit. Den Schutz der Wirtschaftsfreiheit geniessen dabei nicht nur die natürlichen, sondern auch die juristischen Personen (soweit es nicht um Eigenschaften geht, die nur den natürlichen Personen zukommen können).

Die Absätze 1 und 2 wurden unverändert aus Artikel 21 VE 95 übernommen. Anders als der VE 95 sieht der Entwurf des Bundesrates hingegen davon ab, in einem dritten Absatz festzuschreiben, dass *Abweichungen* vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit [263] einer Grundlage in der Verfassung bedürfen. In der Vernehmlassung gab Artikel 21 Absatz 3 VE 95 Anlass zu Missverständnissen und Einwänden [264]. Der Verfassungsvorbehalt für abweichende Massnahmen wird jetzt nur noch im Abschnitt "Wirtschaft" verankert (Art. 85 VE 96). Die grundrechtliche und die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (Wirtschaftsfreiheit als Gestaltungsprinzip) werden deutlicher voneinander abgehoben. Der Kritik an Artikel 21 Absatz 3 VE 95 wird insoweit Rechnung getragen [265]. Dies ändert freilich nichts daran, dass diese beiden Dimensionen der Wirtschaftsverfassung eng aufeinander bezogen sind [266].

Artikel 24 Koalitionsfreiheit

Der vorliegende Artikel [267] regelt die Koalitionsfreiheit (oder Gewerkschaftsfreiheit), die heute implizit im Rahmen der Vereinsfreiheit gewährleistet (Art. 56 BV) ist. Die Koalitionsfreiheit wird ebenfalls garantiert durch Artikel 11 EMRK und Artikel 22 Pakt II sowie, präziser und detaillierter, durch Artikel 8 Pakt I. Schliesslich schützt auch Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87, das 1976 von der Schweiz ratifiziert wurde, die Gewerkschaftsfreiheit [268].

---

261 Vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 68 ff.

262 BGE **116** Ia 240.

263 Im VE 95 noch: Grundsatz des freien Wettbewerbs.

264 Für eine Streichung sprachen sich ausdrücklich oder sinngemäss aus: 2 Kantone (SH, AG) sowie 7 Organisationen (darunter SGV und SBVg).

265 Zu den übrigen Einwänden vgl. die Erläuterungen zu Art. 85 VE 96.

266 Eine Scharnierfunktion kommt bes. dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen und dem Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität zu.

267 Die Bestimmung entspricht teilweise Art. 22 VE 95.

268 Die von der Schweiz 1976 unterzeichnete Europäische Sozialcharta anerkennt in Art. 6 Ziff. 4 "das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Massnahmen einschliesslich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten...". Die Sozialcharta ist von der Schweiz nicht ratifiziert worden. Am 2. Oktober 1996 hat der Nationalrat beschlossen, eine parlamentarische Initiative auf Ratifikation an die Kommission zurückzuweisen; für den Bundesrat gehört die Ratifikation nicht zu den festgelegten Prioritäten (BBl **1996** IV 1271 ff.)

Das Bundesgericht hat bis anhin die Frage offen gelassen, ob das Streikrecht ein Grundrecht darstellt [269]. Die herrschende Lehre vertritt indessen seit langem die Auffassung, dass die Garantie der Koalitionsfreiheit das Streikrecht und das Recht auf Aussperrung umfasse. Mit der Ratifikation der Pakte I und II durch die Schweiz wurde diese Meinung noch bestärkt. In seiner Botschaft zur Europäischen Sozialcharta [270] hat der Bundesrat seinerseits anerkannt, dass im schweizerischen Recht Streiks grundsätzlich zulässig und nur ausnahmsweise verboten sind. Aufgrund dieser Situation erscheint es notwendig, das Streik- und Aussperrungsrecht zu verankern, was dem Konzept der Nachführung entspricht, die gelebte Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck zu bringen.

Absatz 1 führt die verschiedenen inhaltlichen Aspekte der Koalitionsfreiheit aus. Eigens zugeschnitten auf das Umfeld der (kollektiven) Arbeitsbeziehungen, gewährleistet sie das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sich zusammenzuschliessen und Vereinigungen zu bilden zum Schutz ihrer Interessen und zur Wahrung ihrer Arbeitsbedingungen. Die Koalitionsfreiheit umfasst zudem das Recht jedes Individuums, einer solchen Vereinigung beizutreten (positiver Aspekt), ihr fernzubleiben oder aus ihr auszutreten (negativer Aspekt). Auch schützt die Koalitionsfreiheit das Recht der Vereinigungen, ihre Aktivitäten frei auszuüben und sich zusammenzuschliessen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b und c Pakt I; Art. 3 und 5 des ILO-Übereinkommens Nr. 87), und untersagt ihre behördliche Auflösung oder Aussetzung.

In der Vernehmlassung haben fünf Organisationen [271] die Verankerung der Koalitionsfreiheit ausdrücklich begrüsst. Ein Kanton (TI) und 14 Organisationen [272] erachten dies als überflüssig und begründen ihre Ablehnung zur Hauptsache damit, dass die Koalitionsfreiheit schon implizit durch die Vereinsfreiheit garantiert sei. Doch aus Gründen der Transparenz soll der Artikel beibehalten werden: Auch wenn die Koalitionsfreiheit heute aus Artikel 56 BV abgeleitet wird, verdient sie aufgrund ihrer Bedeutung in der Praxis und aufgrund der Tatsache, dass sie die kollektiven Arbeitsbeziehungen regelt, eine eigene Bestimmung.

Absatz 2 war in der Vernehmlassungsvorlage nicht enthalten. Er wurde erst nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse aufgenommen, als sich zeigte, dass die Notwendigkeit, das Streik- und Aussperrungsrecht in der Verfassung zu verankern, sehr kontrovers beurteilt wird (vgl. dazu Abs. 3). Der neue Absatz soll daran erinnern, dass nach schweizerischer Tradition die Parteien bei einem Arbeitskonflikt zuerst eine Lösung auf dem Weg der Verhandlung oder Vermittlung suchen müssen. Daraus folgt, dass kollektive Kampfmassnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur als *ultima ratio* zulässig sind [273].

---

269 BGE 111 II 245, JdT 1986 I 2; BGE vom 25.10.1985 E. 5b., RDAT 1987 S. 27.

270 BBl 1983 II 1284.

271 CNG, ZSAO, ASM/VSM, SPR, ATD.

272 VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, ZSIG, GASU, StV, TVSS, VSGGE, TVS, VZAO, CP, FRSP, SEI.

273 BGE vom 25.10.1985 E. 6a; RDAT 1987 S. 27.

Absatz 3 gewährleistet das Streikrecht und das Recht auf Aussperrung als direkte Folgen der Koalitionsfreiheit. In der Vernehmlassung sind zahlreiche Stellungnahmen zu dieser Bestimmung eingegangen; dabei hat sich gezeigt, dass die Verankerung des Streikrechts äusserst umstritten ist. Vier im Parlament vertretene Parteien [274], eine weitere Partei [275] und 21 Organisationen [276] lehnen die ausdrückliche Erwähnung des Streikrechts ab; zustimmend äussern sich ein Kanton (BS), eine im Parlament vertretene Partei (SP), zwei weitere Parteien (SP-BE, FDP-BS) und acht Organisationen [277]. Zwei Arbeitgeberverbände (VSZ+KGF, VSIG) stellen sich nicht gegen die Verankerung des Streikrechts, möchten diese Frage indessen auf Gesetzesstufe geregelt wissen. Im Vergleich zum Streikrecht hat das Recht auf Aussperrung weniger Reaktionen hervorgerufen. Ein Kanton (BS), eine im Parlament nicht vertretene Partei (FDP-BS) und fünf Organisationen [278] sprechen sich ausdrücklich dafür aus, eine im Parlament vertretene Partei (SP) dagegen.

Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage enthält Artikel 24 Absatz 3 VE 96 eine bedeutende Änderung. Wir haben beschlossen, die beiden Hauptbedingungen des Streikrechts auf Verfassungsstufe zu verankern, um die rechtmässige Ausübung dieses Rechts klar festzuschreiben. Soweit das Recht auf Aussperrung grundsätzlich nur als eine Reaktion auf einen schon laufenden Streik verstanden wird, ist es aus Gründen der Symmetrie logisch, seine rechtmässige Ausübung den beiden gleichen Bedingungen zu unterstellen. Nach Rechtsprechung und Lehre ist ein Streik grundsätzlich unter vier Bedingungen rechtmässig:

1) Der Streik muss von einer Arbeitnehmerorganisation getragen sein, woraus sich zumindest zwei Konsequenzen ergeben: Der Streik wird zur Handlung eines Vereins, und der Entscheid, in den Streik zu treten, muss nach den entsprechenden Bestimmungen des ZGB (Art. 60 ff.) gefasst werden. Der "wilde" Streik ist grundsätzlich verboten. Der VE 96 verankert diese Bedingung nicht ausdrücklich, da es möglich ist, dass die Rechtsprechung sie in Zukunft etwas lockern wird [279].

2) Der Streik muss sich auf das Arbeitsverhältnis beziehen, woraus sich ebenfalls zumindest zwei Konsequenzen ergeben: Der "politische" Streik, mit dem Druck auf die Behörden und nicht auf den Arbeitgeber ausgeübt werden soll, ist unrechtmässig. Auch darf der Streik nicht auf die Durchsetzung schon bestehender Rechtsansprüche gerichtet sein, denn für diese Fälle sind die Gerichte oder die schiedsrichterlichen Instanzen zuständig.

---

274 CVP, FDP, SVP, LPS.

275 LDP-BS.

276 ZSAO, SHIV, SGCI, FRI, FSK, VSIG, VSTV, VEGAT, ZSIG, BHK, GASU, VSCI, ASM/VSM, VSTV, TVSS, VSGGE, TVS, VZAO, CP, FRSP, SEI.

277 SGB, VRI, FVÖV, BODS, CNG, VSA, SPR, ATD.

278 VSA, CNG, SPR, ATD, VRI.

279 BBl 1996 II 749.

3) Der Streik darf nicht eine Pflicht zur Wahrung des Arbeitsfriedens verletzen. Artikel 357*a* Absatz 2 OR unterscheidet hier zwischen einer beschränkten und einer unbeschränkten Pflicht jeder Partei eines Gesamtarbeitsvertrags, den Arbeitsfrieden zu wahren. Die beschränkte Pflicht bedeutet, dass auf jede Kampfmassnahme zu verzichten ist, soweit es sich um Gegenstände handelt, die im Gesamtarbeitsvertrag geregelt sind; die unbeschränkte Pflicht geht weiter und erfasst auch Gegenstände, die darin nicht geregelt sind. Im Gegensatz zur beschränkten gilt die unbeschränkte Friedenspflicht nur dann, wenn die Parteien dies ausdrücklich bestimmt haben.

4) Der Streik muss verhältnismässig sein. Artikel 6 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Einigungsstelle (SR *821.42*) verbietet zum Schutz des sozialen Friedens jede Kampfmassnahme während der ersten 45 Tage eines Einigungs- oder Schiedsverfahrens. Da sich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit schon aus Absatz 2 ergibt, kann darauf verzichtet werden, ihn in Absatz 3 ausdrücklich zu erwähnen.

Absatz 4 sieht vor, dass der Gesetzgeber[280] die Ausübung des Streik- und Aussperrungsrechts regeln kann. Er kann sogar bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten, um den öffentlichen Dienst in einem gewissen Mindestmass sicherzustellen. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Befugnis des Gesetzgebers und nicht um einen Auftrag. Einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben sich zu der im VE 95 (Art. 22 Abs. 2) vorgeschlagenen Lösung geäussert, dass das Gesetz den Streik für bestimmte Kategorien von Personen im öffentlichen Dienst verbieten könne: Eine im Parlament vertretene Partei (FPS), eine weitere Partei (KVP) und sechs Organisationen[281] wenden sich gegen ein Streikrecht der Beamtinnen und Beamten, während sich drei Organisationen (SGB, CNG, DJS) dafür aussprechen. Ein Kanton (SO) und eine im Parlament nicht vertretene Partei (PRD-VD) möchten, dass die Kantone und Gemeinden das Streikrecht ihrer Beamtinnen und Beamten selber regeln können. Eine im Parlament vertretene Partei (LdU) und vier Organisationen[282] schliesslich sind mit dem Kriterium des öffentlichen Dienstes, wie es in der Vernehmlassungsvorlage verwendet wird, nicht zufrieden.

Die Einschränkungen des Streikrechts werden durch eine Bestimmung geregelt, die es erlaubt, einerseits die Anforderungen des internationalen Rechts einzuhalten und andererseits das eidgenössische und kantonale Beamtenrecht zu berücksichtigen. Heute ist noch häufig ein generelles Beamtenstreikverbot vorgesehen. Wie der Bundesrat erst kürzlich festgestellt hat[283], könnten diese Bestimmungen in Zukunft durch differenziertere Regelungen ersetzt werden. Aus diesem Grund beschränkt sich der VE 96 darauf vorzusehen, dass "das Gesetz (...) bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten"

---

280 Die Bestimmung richtet sich gleichermassen an den eidgenössischen wie an den kantonalen und kommunalen Gesetzgeber in seinem jeweiligen Zuständigkeitsbereich (bes. betreffend die Ordnung des öffentlichen Dienstes). Die Aufteilung der Zuständigkeiten ist im 3. Titel (Bund und Kantone) VE 96 geregelt.

281 GVS, KGV, ID-CH, SVFB, SGV, GRLC.

282 SGB, CNG, CSB, ATD.

283 Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 17.11.1995 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, BBl 1996 IV 1273.

kann, und verzichtet auf das in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene Kriterium des "öffentlichen Dienstes". Im übrigen hat das Bundesgericht kürzlich festgestellt, dass der Streik nicht wichtige Bereiche des öffentlichen Dienstes lahmlegen dürfe (zum Beispiel die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Vermögensschutz, Feuerbekämpfung oder die Pflege von Kranken in den Spitälern) [284]. Da aber nicht alle öffentlichen Bediensteten unerlässliche Funktionen ausüben, darf ihnen auch der Streik nicht grundsätzlich verboten werden. Umgekehrt muss gerade jetzt, wo mehr und mehr davon gesprochen wird, gewisse Staatsaufgaben zu privatisieren, die Möglichkeit offen gelassen werden, den Streik für Personen, die einen unerlässlichen Dienst erfüllen, einzuschränken oder zu verbieten, unabhängig davon, ob sie im öffentlichen Dienst stehen oder nicht.

Absatz 4 überlässt es dem Gesetzgeber, die Art und Weise der Ausübung des Streik- und Aussperrungsrechts zu präzisieren. Bis zum Erlass einer entsprechenden Regelung liegt es in erster Linie bei der Rechtsprechung, durch schöpferische Auslegung die Bedingungen und Modalitäten der Ausübung dieser Rechte herauszuarbeiten.

Artikel 25 Allgemeine Verfahrensgarantien

Artikel 25 VE 96 fasst verschiedene, durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 BV konkretisierte Teilaspekte des Verbots der formellen Rechtsverweigerung in einem Verfassungsartikel zusammen. Im einzelnen sind dies das Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung sowie des überspitzten Formalismus, der Anspruch auf rechtliches Gehör und der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Die Bestimmung entspricht Artikel 23 VE 95 und übernimmt die in Praxis und Lehre übliche Systematik [285]. Grundlage der Konkretisierung auch dieser allgemeinen Verfahrensgarantien bilden neben Artikel 4 BV verschiedene, internationale Übereinkommen. Dazu gehören vor allem Artikel 6 EMRK und Artikel 14 Pakt II (Grundsatz des "fair trial", "procès équitable") und die diesbezügliche Rechtsprechung.

Anders als die in den folgenden Artikeln 26–28 VE 96 enthaltenen Garantien gewährt Artikel 25 *allgemeine* Verfahrensrechte, die in Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Anwendung kommen.

Absatz 1 stellt zunächst das Gebot der gleichen und gerechten Behandlung im Verfahren auf. Daraus folgt insbesondere das Verbot der (formellen) Rechtsverweigerung im eigentlichen Sinne, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus. Rechtsverzögerung erscheint als abgeschwächte Form der Rechtsverweigerung: Hier bleibt die zuständige Gerichts- oder Verwaltungsbehörde gänzlich untätig oder prüft das Rechtsbegehren nur unzureichend, dort trifft sie ihren Entscheid nicht innert angemessener

---

284 BGE vom 23.3.1995: SJ 1995 S. 681 ff. = Plädoyer 5/1995, S. 61 ff.

285 Vgl. Sachregister der Amtlichen Sammlung der BGE, Titel "Verbot der formellen Rechtsverweigerung"; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht, S. 496 ff., Müller in Kommentar BV, RZ. 85 ff. zu Art. 4.

Frist [286]. Überspitzter Formalismus schliesslich bildet insofern eine besondere Form der Rechtsverweigerung, als der rechtssuchenden Person durch übertriebene formelle Anforderungen der Rechtsweg erschwert oder versperrt wird [287].

In der Vernehmlassung wurde von verschiedener Seite [288] vorgeschlagen, den Teilaspekt der Rechtsverzögerung noch gesondert zu erwähnen. Angesichts der grossen Bedeutung, welche die Rechtsprechung dieser Form der Rechtsverweigerung beimisst – zu erinnern ist vor allem an die Praxis der Strassburger Organe zum Anspruch auf Beurteilung "innert angemessener Frist" nach Artikel 6 Ziffer 1 EMRK –, rechtfertigt es sich, diese Anregung aufzunehmen. Die ausdrückliche Erwähnung dient zudem der Transparenz, ist doch einzuräumen, dass sich die angemessene Verfahrensdauer sprachlich nicht ohne weiteres der "gleichen und gerechten Behandlung" zuordnen lässt.

Der in *Absatz 2* umschriebene Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert den Einzelnen, in einem sie betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren mitzuwirken. Die Garantie dient nicht nur der Sachaufklärung, sondern stellt auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar [289]. Wichtige Teilgehalte des Anspruchs sind: das Recht auf vorgängige Orientierung und Äusserung, auf Akteneinsicht sowie auf Anhörung, Prüfung und Begründung des Entscheids, das Recht, Beweisanträge zu stellen, an der Beweiserhebung teilzunehmen und sich zum Ergebnis des Beweisverfahrens zu äussern. Das Recht, am Verfahren mitzuwirken, kann u. U. bedingen, der betroffenen Person zur wirksamen Wahrung ihrer Rechte die unentgeltliche Rechtspflege oder auch den unentgeltlichen Beistand eines Dolmetschers zu gewähren.

Die unentgeltliche Rechtspflege als Teilaspekt des rechtlichen Gehörs ist in *Absatz 3* erfasst. Die Bestimmung nennt die von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen, für alle Verfahrensarten gültigen Voraussetzungen (Bedürftigkeit, Nichtaussichtslosigkeit und – für die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes – sachliche Notwendigkeit); sie stellt damit klar, dass der Anspruch grundsätzlich auch in nicht gerichtlichen Verfahren bestehen kann.

Wie für die gesamte Bestimmung wurden auch in bezug auf Absatz 3 im Vernehmlassungsverfahren nur ganz vereinzelt materielle Änderungen vorgeschlagen, vor allem mit dem Ziel, den Rechtsschutz über den heute verfassungsrechtlich anerkannten Standard hinaus auszudehnen [290]. Die nun vorgeschlagene Formulierung trägt dagegen verschiedenen Vorschlägen Rechnung, die im Vergleich zu Artikel 23 Absatz 3 VE 95 Verbesserungen in sprachlicher Hinsicht darstellen.

---

286 Vgl. z.B. BGE **107** Ib 160, 164.

287 Vgl. z.B. BGE **119** Ia 4, 6.

288 AG, EVG.

289 BGE **112** Ia 1, 3.

290 Z.B. durch ersatzlose Streichung des zweiten Satzes (DJS).

Artikel 26 Gerichtliche Verfahren

Artikel 26 vE 96 fasst verschiedene Verfahrensgarantien zusammen, die heute teilweise in der BV (Garantie des verfassungsmässigen Richters und des Wohnsitzrichters: Art. 58 sowie 59 Abs. 1 und 2 BV), teilweise ausdrücklich nur im kantonalen Recht oder aber in internationalen Übereinkommen (Öffentlichkeitsprinzip: kantonale Verfassungen und Verfahrensgesetze; Art. 6 EMRK; Art. 14 Ziff. 1 Pakt II) verankert sind [291]. Anders als Artikel 25 VE 96 betrifft Artikel 26 VE 96 ausschliesslich *gerichtliche* Verfahren.

Absatz 1 soll die Rechtsfindung durch das ordnungsgemäss bestellte und zusammengesetzte, örtlich und sachlich zuständige, unabhängige und unparteiische Gericht sicherstellen. Die Garantie ist einerseits als Konkretisierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu verstehen, andererseits soll sie ein korrektes und faires Verfahren und damit letztlich ein gerechtes Urteil ermöglichen [292]. Im Vergleich zum geltenden Verfassungstext (Art. 58 Abs. 1 BV) verzichtet Artikel 26 VE 96 einerseits darauf, das Verbot von Ausnahmegerichten ausdrücklich zu erwähnen; dieses Verbot ergibt sich bereits aus dem Anspruch auf Beurteilung durch das *auf Gesetz beruhende Gericht*: dessen Zuständigkeit darf nicht ad hoc oder ad personam, sondern muss durch generell-abstrakte Normen bestimmt oder bestimmbar sein. Andererseits enthält Artikel 26 VE 96 ausdrücklich auch die vom Bundesgericht schon früh aus Artikel 58 BV abgeleitete *Garantie des unabhängigen und unparteiischen Richters*, wie sie auch in Artikel 6 Ziffer 1 EMRK verankert ist. Wie frühere Verfassungsentwürfe verzichtet auch Artikel 26 VE 96 schliesslich auf eine Artikel 58 Absatz 2 BV entsprechende Bestimmung (Abschaffung der geistlichen Gerichtsbarkeit). Eine solche Bestimmung kann heute als obsolet betrachtet werden.

Mit der Formulierung "Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden *muss*", wird angedeutet, dass es Fälle gibt, in denen die Beteiligten einen *Anspruch* auf gerichtliche Beurteilung haben. Nach Artikel 6 Ziffer 1 EMRK ist dies bei "Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" sowie bei "strafrechtlichen Anklagen" der Fall. Diese Begriffe sind nach der Strassburger Rechtsprechung autonom, d. h. unabhängig vom nationalen Recht, auszulegen [293]; sie sind insbesondere nicht mit den Begriffen "Zivilrecht" und "Strafrecht" im Sinne der Artikel 113 und 114 VE 96 identisch. Aus Gründen einer einheitlichen Verfassungsterminologie erschien es nicht angezeigt, die internationale Terminolgie in die Verfassung zu übernehmen. Auch vom Versuch, die in Artikel 6 Ziffer 1 EMRK verwendeten Begriffe zutreffend und in der für einen Verfassungstext nötigen Kürze zu umschreiben, wurde Abstand genommen. Artikel 26 weist nun immerhin noch darauf hin, dass es Fälle gibt, in denen die Parteien eine gerichtliche Beurteilung verlangen können; welche Fälle dies sind, ergibt sich nach wie vor aus dem Völkerrecht, insbesondere aus Artikel 6 Ziffer 1 EMRK und Artikel 14 Ziffer 1 Pakt II sowie der diesbezüglichen Rechtsprechung. Je weiter der Anwendungsbereich gefasst wird, desto mehr nähert sich der Anspruch auf

---

291 Die Bestimmung entspricht Art. 24 VE 95.

292 BGE 114 Ia 50, 55.

293 So der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erstmals im Urteil i.S. Ringeisen c/A vom 16.7.1971, Série A vol. 13, Ziff. 94.

gerichtliche Überprüfung der Streitigkeit einer allgemeinen Rechtsweggarantie, wie sie im Rahmen der Reform der Justiz vorgesehen ist [294].

Absatz 2 hält im Grundsatz an der *Garantie des Wohnsitzrichters* (Art. 59 Abs. 1 BV) fest. Im Vergleich zur geltenden Verfassungsbestimmung lässt Artikel 26 Absatz 2 jedoch verschiedene Einschränkungen fallen (insbesondere keine Beschränkung auf "persönliche Ansprachen" und auf "aufrechtstehende Schuldner"). Dabei kann man die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf "Zivilklagen" als Neuerung ansehen. Die Formulierung ist allerdings im Zusammenhang mit dem zweiten Satz zu lesen. Danach kann "das Gesetz" (gemeint sind Gesetze von Bund und Kantonen sowie Staatsverträge) "einen anderen Gerichtsstand" bestimmen. Die Erweiterung im ersten Satz auf "Zivilklagen" im allgemeinen kann also von vornherein nur in dem Umfang wirksam werden, als "das Gesetz" keinen anderen als den Wohnsitzgerichtsstand bestimmt. Ziel des zweiten Satzes ist es im übrigen, die gegenwärtige (in bezug auf die persönlichen Ansprachen "verfassungswidrige") Situation zu bereinigen. Diese Situation ist durch die zahlreichen Ausnahmen von der geltenden Verfassungsbestimmung infolge der besonderen Gerichtsstände in der Bundesgesetzgebung entstanden. Hinzu kommt, dass die Schweiz bei der Ratifizierung des Lugano-Übereinkommens mit Rücksicht auf Artikel 59 Absatz 1 BV einen Vorbehalt anbringen musste, der bis 1999 befristet ist. Ob mit der jetzt vorgeschlagenen Bestimmung, welche die Rechtswirklichkeit (gelebte Verfassungswirklichkeit) nachführt, auch das Problem des Vorbehalts zum Lugano-Übereinkommen hinfällig wird, bleibt zu prüfen.

Absatz 3 nimmt den in der heutigen BV nicht enthaltenen *Grundsatz der Öffentlichkeit* gerichtlicher Verfahren (im Sinne von Abs. 1) in den Verfassungsentwurf auf. Dieser Grundsatz ist in den letzten Jahren unter dem Einfluss der Rechtsprechung zu Artikel 6 Ziffer 1 EMRK vermehrt ins Zentrum des Interesses gerückt. Die vorgeschlagene Formulierung stellt klar, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz die Verhandlung und die Urteilsverkündung, nicht aber die Beratung erfasst. Einschränkungen der Öffentlichkeit bleiben unter Umständen, insbesondere zum Schutz privater oder öffentlicher Interessen, möglich [295]. In bezug auf die Urteilsverkündung lässt die Rechtsprechung darüber hinaus weitere Einschränkungen des Grundsatzes zu [296]. Angesichts des im Vernehmlassungsverfahren zahlreich geäusserten Wunsches nach entsprechender Ergänzung des Textes [297] sieht die vorgeschlagene Bestimmung nun auch ausdrücklich vor, dass das Gesetz Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz vorsehen kann.

---

294 Reformbereich Justiz, Art. 25*a*.

295 Vgl. den Katalog in Art. 6 Ziff. 1 EMRK; BGE 119 Ia 99, 100 f., EGMR i.S. Schuler-Zgraggen c/CH vom 24.6.1993, Série A, 263.

296 Vgl. Urteil des EGMR i.S. Sutter c/CH vom 29.5.1982, Série A vol. 74, wonach jedenfalls bei Urteilen von Kassationsinstanzen eine öffentliche Verkündung nicht notwendig ist, solange das Urteil in der Gerichtskanzlei hinterlegt und auf diese Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

297 U.a. EVG, KdK, 11 Kantone (ZG, AG, ZH, VS, NE, GE, JU, BS, BL, SO, SH), 2 im Parlament vertretene Parteien (FDP, SVP) und eine weitere Partei (KVP).

Artikel 27 Freiheitsentzug

Artikel 27 VE 96 [298] fasst die Verfahrensgarantien zusammen, die einer Person zustehen, der die Freiheit entzogen wird. Die einzelnen Garantien können als Konkretisierungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des ungeschriebenen Grundrechts der persönlichen Freiheit verstanden werden [299]. Während bei Absatz 1 nur die Garantie von Artikel 5 Ziffer 1 EMRK Pate stand, lehnen sich die Absätze 2–4 der vorgeschlagenen Bestimmung auch an frühere Vorentwürfe zur Totalrevision der Bundesverfassung an [300].

Im Vernehmlassungsverfahren hat die vorgeschlagene Bestimmung nur vereinzelte Reaktionen hervorgerufen, die zudem mehr der Form als der Sache galten.

Absatz 1 erinnert zunächst daran, dass ein Freiheitsentzug nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen zulässig ist (vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 und 2 VE 96). Die Bestimmung hält ausserdem fest, dass dies nur auf die vom Gesetz vorgesehene Weise geschehen darf. Die Verfassung verweist damit auf das im konkreten Fall anwendbare kantonale oder eidgenössische Recht, dessen Verletzung somit gleichzeitig auch eine Verletzung der Verfassungsgarantie darstellt.

Absatz 2 gilt für alle Arten des Freiheitsentzugs, also insbesondere auch für den fürsorgerischen Freiheitsentzug im Sinne der Artikel 397 ff. ZGB. Die Garantie stellt eine Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar [301]. Die Schwere des Eingriffs rechtfertigt es, sie an dieser Stelle besonders hervorzuheben, ohne dass daraus jedoch Umkehrschlüsse für andere Verfahren (bes Strafverfahren, vgl. Art. 28 VE 96) gezogen werden könnten.

Absatz 3 betrifft ausschliesslich den Fall der Untersuchungshaft. Die Bestimmung enthält zwei Garantien.

Die Garantie der unverzüglichen Vorführung vor die Richterin oder den Richter soll eine erste, unabhängige und unparteiische Kontrolle der Haft sicherstellen. Nach der Praxis zu Artikel 5 Ziffer 3 EMRK muss diese Kontrolle nicht zwingend durch ein Gericht (i.S. von Abs. 4 oder von Art. 26 VE 96) erfolgen; es kann sich auch etwa um einen Untersuchungsrichter handeln, solange dieser weisungsunabhängig ist und nicht, im späteren Verlauf des Verfahrens, als Anklagevertreter in Frage kommt [302]. Die Bezeichnung der für diese erste richterliche Haftprüfung zuständigen Behörde obliegt der jeweiligen

---

298 Die Bestimmung entspricht Art. 25 VE 95.

299 Letzteres offengelassen in BGE 119 Ia 221, 233 f.

300 Art. 22 der Modell-Studie EJPD 1985 (Rechtsschutz bei Freiheitsentzug) sowie Art. 15 des VE Müller/Kölz (Rechtsschutz für Inhaftierte und Internierte), der seinerseits dem VE 1977 (Art. 21) entspricht.

301 Vgl. Art. 25 Abs. 2 und 3 VE 96.

302 BGE 117 Ia 199 ff. im Anschluss an EGMR i.S. Huber c/CH vom 23.10.1990, Série A, 188.

Strafprozessordnung, ebenso die Festlegung der Maximalfristen, innerhalb deren die Vorführung und Prüfung zu erfolgen haben [303].

Der zweite Satz von Absatz 3 enthält die zweite Garantie. Sie bildet eine Konkretisierung des Grundrechts der persönlichen Freiheit, indem sie den Anspruch des Untersuchungsgefangenen statuiert, dass seine Strafsache innert angemessener Frist beurteilt werden muss. Die darin liegende Begrenzung der zulässigen Dauer der Untersuchungshaft stellt zwar keine eigentliche Verfahrensgarantie dar; sie sollte aber wegen des engen Sachzusammenhangs in Anlehnung an Artikel 5 Ziffer 3 EMRK gleichwohl an dieser Stelle erwähnt werden.

Die Garantie von *Absatz 4* gilt wiederum für alle Arten des Freiheitsentzugs, also nicht nur für die Untersuchungshaft. Jede Person, der die Freiheit entzogen wurde, soll grundsätzlich das Recht haben, die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs durch ein Gericht überprüfen zu lassen. Eine Ausnahme bildet insofern lediglich der Fall, dass der Freiheitsentzug bereits durch ein Gericht angeordnet wurde [304]. Je nach dem Grund des Freiheitsentzugs muss zudem die Möglichkeit bestehen, auch bei anfänglicher Anordnung bzw. Überprüfung der Haft durch ein Gericht jederzeit eine *erneute* richterliche Kontrolle zu verlangen. Dies gilt überall dort, wo die Gründe, welche die Haft ursprünglich rechtfertigten, im Lauf der Zeit wegfallen können (insbesondere bei fürsorgerischer Freiheitsentziehung, aber auch etwa bei der Untersuchungshaft) [305]. In jedem Fall hat das Gericht, wie die Bestimmung in Anlehnung an Artikel 5 Ziffer 4 EMRK ausdrücklich festhält, seinen Entscheid so rasch wie möglich zu fällen.

Artikel 28 Strafverfahren

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat aus Artikel 4 BV verschiedene spezifische Minimalrechte der angeschuldigten Person abgeleitet und, insbesondere mit Blick auf Artikel 6 EMRK, weiterentwickelt [306]. Ein Teil dieser Garantien stellt sich als Konkretisierung von Verfahrensrechten dar, die bereits an anderer Stelle in allgemeingültiger Weise geregelt sind [307]. Der Umstand, dass das Strafverfahren besonders empfindlich in die Rechte der betroffenen Person eingreifen kann, rechtfertigt es, solche allgemeingültigen Verfahrensrechte hier besonders hervorzuheben (vgl. Abs. 2).

Absatz 1 verankert den *Grundsatz der Unschuldsvermutung* ausdrücklich in der Verfassung, also den Anspruch der angeschuldigten bzw. angeklagten Person, bis zum Nachweis ihrer Schuld als unschuldig zu gelten. Während Artikel 26 VE 95, in Anlehnung an

---

303 Vgl. z.B. die neuen Regelungen in StPO/BE Art.175 ff., StPO/ZH §§ 57 ff. sowie VE BStP Art. 47.

304 Vgl. BGE 117 Ia 193, 195 f. mit Hinweisen auf die Strassburger Rechtsprechung.

305 Vgl. BGE 116 Ia 60, 63 mit Hinweisen auf die Strassburger Rechtsprechung.

306 Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 26 VE 95.

307 Vgl. Art. 25 VE 96: Anspruch auf ein faires Verfahren, auf rechtliches Gehör und auf unentgeltliche Rechtspflege.

die Formulierung von Artikel 6 Ziffer 2 EMRK, noch vom "gesetzlichen" Nachweis der Schuld sprach, nimmt die vorliegende Bestimmung eine in der Vernehmlassung [308] vorgeschlagene Präzisierung auf und spricht stattdessen von der "rechtskräftigen Verurteilung".

Die Garantie enthält nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in erster Linie eine Beweislast- *und* eine Beweiswürdigungsregel [309]. Es ist Sache der Strafverfolgungsbehörden, die Schuld nachzuweisen und nicht Sache der angeschuldigten oder angeklagten Person, ihre Unschuld zu beweisen (Beweislast). Ausserdem ist die angeklagte Person freizusprechen, wenn trotz objektiver Würdigung des gesamten Beweisergebnisses "schlechterdings nicht zu unterdrückende Zweifel" fortbestehen (Beweiswürdigung, *in dubio pro reo*). Aus dem letztgenannten Grundsatz folgen weitere Garantien, namentlich das Verbot von Äusserungen, die auf eine Vorverurteilung hinauslaufen [310] oder die Zweifel an der Unschuld einer freigesprochenen Person aufkommen lassen [311], sowie das grundsätzliche Verbot der Kostenauflage bei Freispruch oder Einstellung des Verfahrens [312].

Absatz 2 stellt eine Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Die Bestimmung umschreibt zunächst die Grundvoraussetzung, die erfüllt sein muss, sollen die Verteidigungsrechte wirksam ausgeübt werden können (Anspruch auf möglichst rasche und umfassende Orientierung über die erhobenen Beschuldigungen). Zu den der betroffenen Person "zustehenden Verteidigungsrechten" gehören insbesondere das Recht auf ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung der Verteidigung, das Recht, sich selbst zu verteidigen, einen Wahlverteidiger zu bestellen oder gegebenenfalls. einen Offizialverteidiger zu erhalten, das Recht, Fragen an die Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen, sowie unter Umständen das Recht, unentgeltlich einen Dolmetscher zu erhalten.

Absatz 3 hält als Grundsatz fest, dass jede strafrechtlich verurteilte Person das Recht hat, das Urteil durch eine höhere Instanz überprüfen zu lassen. Diese *Rechtsmittelgarantie* ergibt sich heute bereits aus Artikel 2 des Siebten Zusatzprotokolls zur EMRK und aus Artikel 15 Ziffer 5 Pakt II. Im Unterschied zu Artikel 2 des Siebten Zusatzprotokolls nennt Artikel 28 Absatz 3 VE 96 nur die Ausnahme der Entscheidung durch das höchste Gericht. Die beiden anderen nach der EMRK zulässigen Ausnahmen (Bagatellsachen und Verurteilung durch die Rechtsmittelinstanz nach erstinstanzlichem Freispruch) sind – soweit sie für unsere Rechtsordnung überhaupt eine Rolle spielen – mit Inkrafttreten von Pakt II gegenstandslos geworden: Nach Artikel 15 Ziffer 5 Pakt II gilt die Rechtsmittelgarantie absolut [313].

---

308 AR.

309 BGE **120** Ia 31, 35 ff.

310 BGE **116** Ia 14 ff, **116** IV 31, 39 ff.

311 EGMR i.S. Sekanina c/A vom 25.8.1993, Série A, vol. 266-A.

312 BGE **116** Ia 162 ff.

313 Aus diesem Grund hat die Schweiz zu Art. 15 Ziff. 5 einen Vorbehalt angebracht für Fälle, in denen das Bundesgericht als erste und einzige Instanz urteilt.

In einzelnen Vernehmlassungen zu diesem Absatz wurde angeregt, es solle präzisiert werden, wie umfassend die "Überprüfung durch ein höheres Gericht" sein müsse [314]. Artikel 2 des Siebten Zusatzprotokolls zur EMRK lässt, nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung, eine reine Rechtskontrolle genügen, und aus Artikel 14 Ziffer 5 Pakt II lässt sich nicht klar das Gegenteil (Möglichkeit der Überprüfung von Rechts- *und* Tatfrage) ableiten. Unter diesen Umständen schien es angezeigt, dem Strafprozessgesetzgeber in dieser Frage Spielraum zu lassen und – wie die EMRK und der Pakt II – eine offene Formulierung zu wählen.

Im Sinne einer Neuerung käme im Rahmen von Absatz 3 auch eine Bestimmung in Betracht, in der Satz 2 ersatzlos gestrichen würde [315]. Ein Verzicht auf die Ausnahme wäre in der Tat möglich, würde aber auf Bundesebene die Schaffung eines erstinstanzlichen, dem Kassationshof des Bundesgerichts vorgelagerten Bundesstrafgerichts voraussetzen [316].

Artikel 29 Petitionsrecht

Die vorliegende Bestimmung [317] übernimmt und konkretisiert Artikel 57 BV, der sich darauf beschränkt, das Petitionsrecht zu gewährleisten.

Absatz 1 definiert das Petitionsrecht: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich dabei um das Recht, jederzeit den Behörden Gesuche, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich einzureichen, ohne deswegen Unannehmlichkeiten oder rechtliche Nachteile irgendwelcher Art, etwa die Verschärfung der Haftbedingungen eines inhaftierten Petitionärs, befürchten müssen.

Absatz 2 präzisiert, dass die Behörde von der Petition Kenntnis zu nehmen hat. Darin eingeschlossen ist die Verpflichtung, die Petition wenn nötig an die zuständige Behörde weiterzuleiten. Bis anhin hat sich das Bundesgericht geweigert, die eidgenössischen oder kantonalen Behörden zu verpflichten, die Petitionen inhaltlich zu behandeln und sie zu beantworten. Eine solche Verpflichtung sei vom Gesetzgeber vorzusehen [318]. Diese Rechtsprechung wird von der Lehre kritisiert. Sie vertritt die Ansicht, dass die Petition ihre Funktion als Kommunikationsmittel zwischen den Einzelnen und den Behörden nur dann wirklich erfüllen könne, wenn diese die Petition gründlich prüften, sie beantworteten und dadurch zeigten, dass sie dem Anliegen der Bürgerinnen oder des Bürgers mit dem gebührenden Ernst begegneten. Die Praxis der Behörden geht in aller Regel über die Verpflichtung der blossen Kenntnisnahme hinaus. So sehen die politischen Behörden des Bundes vor, dass an die Bundesversammlung gerichtete Petitionen materiell zu behandeln

---

314 TI, FDP, SEI.

315 FDP.

316 Vgl. in diesem Sinn Reform der Justiz, Art. 179 (Weitere richterliche Behörden des Bundes).

317 Die Bestimmung entspricht Art. 27 VE 95.

318 BGE 119 Ia 55.

sind (siehe Art. 45 Geschäftsreglement des Nationalrates [319] und Art. 37 Geschäftsreglement des Ständerates [320]). Gleiches gilt für die Praxis des Bundesrates und der Bundesverwaltung [321]. Bei den Kantonen sieht die Mehrheit derjenigen, die erst kürzlich ihre Verfassung revidiert haben, ausdrücklich die Pflicht vor, auf Petitionen zu antworten und sogar materiell auf sie einzutreten: Artikel 20 KV BE; Artikel 21 KV OW; Artikel 60 KV GL; Artikel 26 KV SO; § 10 KV BL; § 19 KV AG; § 12 KV TG; Artikel 80 KV JU; Artikel 16 KV AR.

Zum Petitionsrecht sind in der Vernehmlassung nur wenige Stellungnahmen eingegangen. Ein Vorschlag wurde von verschiedenen Seiten vorgebracht: Zwei Kantone (AR, GR), zwei im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), vier weitere Parteien [322], sechs Organisationen [323] und 18 Private verlangen, dass die Behörde von einer an sie gerichteten Petition nicht nur Kenntnis nehmen, sondern sie auch beanworten muss. Gegen eine Behandlungspflicht von Petitionen spricht sich eine im Parlament vertretene Partei (FPS) aus, während ein Kanton (TI) verlangt, dass die Behörde zumindest den Empfang bestätigt. Die vorliegende Bestimmung verpflichtet nicht dazu, Petitionen materiell zu behandeln, selbst wenn dies von der Doktrin und der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zu diesem Punkt geäussert haben, gewünscht wurde. Dies käme einer Ausdehnung des Inhalts des Petitionsrechts gleich, die über die Nachführung des geltenden Rechts hinausginge.

Artikel 30 Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Artikel 30 VE 96 [324] regelt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, die heute vom Bundesgericht als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannt wird [325]. Artikel 85 Buchstabe a OG [326] erwähnt im übrigen die Verletzung des Stimmrechts ausdrücklich als Beschwerdegrund für die staatsrechtliche Beschwerde. Im internationalen Recht garantiert Artikel 25 Pakt II die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, namentlich das Recht auf Teilnahme an geheimen Wahlen und Abstimmungen. Die Schweiz hat bei der Ratifizierung einen Vorbehalt angebracht zugunsten der Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts, die vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden [327].

---

319 SR 171.13.

320 SR 171.14.

321 VPB 39.43 und Verweise; VPB 48.25.

322 SP-BE, SVP-Goss, SP-Dietl, LDP-BS.

323 G-Andw, SLFV, SEK, CAR, FFAR, ATD.

324 Die Bestimmung entspricht Art. 28 VE 95.

325 BGE 118 Ia 259, 261; 119 Ia 271, 272; 120 Ia 194.

326 SR 173.110.

327 AS 1993 797.

Die Bestimmungen über die Zuständigkeit im Bereich des kantonalen Stimm- und Wahlrechts finden sich in Artikel 47 VE 96, diejenigen über das Stimm- und Wahlrecht auf eidgenössischer Ebene in Artikel 127 VE 96.

Der Grundsatz des Stimm- und Wahlrechts, der bei der Ausübung der politischen Rechte jegliche Diskriminierung aufgrund von äusseren Merkmalen, persönlichen Überzeugungen oder der wirtschaftlichen Situation verbietet, dient der Konkretisierung der politischen Gleichheit, die mit der Rechtsgleichheit eng verknüpft ist [328] (Art. 4 BV). Die politische Gleichheit widerspiegelt sich im Grundsatz des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts, denn jeder Wählerin und jedem Wähler kommt die gleiche Anzahl Stimmen zu, jede Stimme hat gleich viel Gewicht, und alle Stimmen werden für die Mandatsverteilung bei Wahlen im Proporzverfahren berücksichtigt. Nach dem Bundesgericht handelt es sich beim Stimm- und Wahlrecht um ein durch das Bundesrecht gewährleistetes verfassungsmässiges Recht. Es verleihe den Bürgerinnen und Bürgern insbesondere das Recht zu verlangen, dass ein Wahl- oder Abstimmungsresultat, das den Willen der Stimmenden nicht zuverlässig und unverfälscht ausdrücke, nicht anerkannt werde. Es schütze also namentlich ihr Recht, sich völlig frei ausdrücken zu können. Damit sei nicht nur das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf geheime und von äusseren Einflüssen geschützte Stimmabgabe erfasst, sondern auch das Recht, den Stimm- und Wahlzettel ihrem wirklichen Willen entsprechend auszufüllen [329]. Dieses verfassungsmässige Recht bietet dem Individuum eine Minimalgarantie für ein freiheitliches Funktionieren der Demokratie, sei dies auf Bundes- oder auf Kantonsebene.

Absatz 1 gewährleistet die Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Dazu gehört namentlich die Garantie der geheimen Stimmabgabe [330], der Anspruch auf korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen [331], auf Wahrung der Einheit der Materie [332] und auf korrekte und zurückhaltende behördliche Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen [333]. Zudem sind behördliche Interventionen in einem Abstimmungskampf nur beschränkt zulässig [334]. Auch ist es unzulässig, dass von privater Seite (bes. Medien) die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger beeinflusst wird durch irreführende Angaben, die so spät vorgebracht werden, dass sie nicht mehr widerlegt werden können [335].

---

328 Vgl. Müller in Kommentar BV, Art. 4, Rz. 11a und 11b.

329 BGE **90** I 69, 73.

330 BGE **113** Ia 164.

331 BGE **106** Ia 20, 27.

332 BGE **113** Ia 46, 52.

333 BGE **121** I 138, 141 f.

334 BGE **119** Ia 271, 273.

335 BGE **119** Ia 271, 274.

Absatz 2 konkretisiert die Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und übernimmt dabei die bundesgerichtliche Definition: die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe [336].

Im Vernehmlassungsverfahren sind kaum Stellungnahmen zu diesem Artikel eingegangen. Drei im Parlament nicht vertretene Parteien [337] und eine Organisation [338] wünschen, dass der Grundsatz der Transparenz bei der Finanzierung von Wahlkampagnen aufgenommen wird. Dieser Vorschlag geht indessen über die Nachführung des geltenden Rechts hinaus. Er ist deshalb nicht in Artikel 30 VE 96, hingegen bei den Reformvorschlägen zu den Volksrechten aufgenommen worden. Artikel 127*a* Absatz 2 VE 96 Reformbereich Volksrechte ermächtigt den Gesetzgeber, die Ausübung der politischen Rechte, insbesondere die Art der Finanzierung, zu regeln. Dadurch soll mehr Transparenz über die Finanzierung hergestellt werden. Artikel 30 VE 96 ist im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage leicht abgeändert worden, indem er die Bestimmung, dass die Kantone Ausnahmen vom Grundsatz der freien Stimmabgabe vorsehen können (Art. 28 Abs. 3 VE 95), nicht übernimmt [339]. Eine solche Präzisierung ist überflüssig und muss im Verfassungstext nicht erwähnt werden, da die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wie alle anderen Grundrechte, unter den in Artikel 32 VE 96 statuierten Bedingungen eingeschränkt werden kann. Im übrigen hat das Bundesgericht vor kurzem darauf hingewiesen, dass die Abstimmung an einer Landsgemeinde, trotz gewisser Mängel des Systems, mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vollkommen vereinbar sei [340].

Artikel 31 Wirkung der Grundrechte

Die Bestimmung führt ungeschriebene Prinzipien des Verfassungsrechts nach.

Die Grundrechte sind den Einzelnen gewährleistete Rechte, die von grundlegender Wichtigkeit sind für die Bestimmung der Beziehungen des Einzelnen zur Gesellschaft und zu den Behörden. Ihre Funktion ist sowohl defensiv, indem sie den Einfluss des Staates auf die Individuen beschränken, als auch positiv, indem sie den Staat zu einem Tun veranlassen oder ihn gar dazu verpflichten. In beiden Fällen ist das verfolgte Ziel dasselbe: die tatsächliche Verwirklichung der Rechte und Freiheiten. Artikel 31 VE 96 bringt diese Idee zum Ausdruck und erinnert daran, dass die Gewährleistung der Grundrechte ein Grundprinzip der schweizerischen Rechtsordnung ist, neben dem Föderalismus, dem Demokratiegebot und der Gewaltentrennung.

---

336 Z.B. BGE **121** I 138 E. 3 und dortige Verweise.

337 CVP-F, SP-Dietl, SP-F/ZH.

338 SGF.

339 Die Bestimmung der Vernehmlassungsvorlage zielte auf Abstimmungsverfahren in Landsgemeinden und gewissen Gemeindeversammlungen, bei denen die geheime Stimmabgabe nicht gewährleistet ist; eine im Parlament vertretene Partei (SP) und eine Organisation haben verlangt, dass diese Ausnahmen ausdrücklich im Verfassungstext erwähnt werden.

340 BGE **121** I 138 E. 5.

Artikel 31 VE 96 hat in der Vernehmlassung nicht sehr viele Reaktionen veranlasst. Auch wenn gewisse Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser die Notwendigkeit der Bestimmung in Frage gestellt haben [341], ist die Schaffung eines Artikels, der die grundlegenden Wirkungen der Grundrechte festhält, insgesamt gut aufgenommen worden; gewisse Kreise haben sogar gefordert, dass auch das Prinzip der Horizontalwirkung der Grundrechte aufgenommen werden müsse (vgl. zu Abs. 3), d.h. die Wirkung der Grundrechte auf die Beziehungen unter Privaten (sog. Theorie der Drittwirkung). Nach dem aktuellen Verfassungsrecht können die Grundrechte auch in den Beziehungen unter Privaten eine Rolle spielen, weil die Grundrechte der Einzelnen ja nicht nur durch die Macht des Staates bedroht sein können, sondern auch gesellschaftlichem Druck ausgesetzt sind. Nachdem das Bundesgeericht bei einigen Grundrechten wiederholt eine Drittwirkung anerkannt hatte [342], hat es vor einem Jahrzehnt das Prinzip im Grundsatz bestätigt. [343] Das Prinzip der Drittwirkung fordert aber keine gleichmässige Anwendung der Grundrechte auf dem Gebiet des Zivil- oder Strafrechts. Auch eignen sich nicht alle Grundrechte dazu, auf das Verhältnis zwischen Privaten übertragen zu werden; es können sich je nach gesellschaftlichem Druck Unterschiede ergeben. Die Idee einer Horizontalwirkung wird in der Rechtsprechung und in der Lehre mehrheitlich nicht bestritten, auch wenn die Meinungen über die direkten oder indirekten Auswirkungen auseinandergehen. Für die Verfechter der direkten Drittwirkung sind die Grundrechte dazu da, unmittelbar die Beziehungen des Privatrechts zu regeln. Für die Verfechter einer indirekten Drittwirkung ergibt sich die Wirkung der Grundrechte auf dem Weg der Auslegung, d.h. auf dem Umweg über Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe und andere Formen der offenen Rechtsetzung, denen es einen Inhalt zu geben gilt. In Anbetracht all dieser Erwägungen wurde entschieden, Artikel 31 VE 96 durch einen neuen Absatz 3 zu ergänzen, der in Verbindung mit Absatz 1 die Frage der Horizontalwirkung der Grundrechte präzisiert.

Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass die Grundrechte Fundament unserer Rechtsordnung sind und dass sie in der Gesamtheit unseres politischen Systems zum Tragen kommen sollen. Er gibt den staatlichen Behörden den allgemeinen Auftrag, für die tatsächliche Verwirklichung der Grundrechte zu sorgen, d.h. alle geeigneten Mittel einzusetzen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Dieser Auftrag schliesst zunächst die Verpflichtung ein, sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die den Grundrechten schaden könnte; dies entspricht der klassischen Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte, die dem Staat eine Pflicht zur Zurückhaltung auferlegt. Der Auftrag enthält aber weiter auch die Verpflichtung der staatlichen Behörden, sich so zu verhalten, dass die Grundrechte geschützt und gefördert werden (positive Funktion). In diesem Sinn kündigt Absatz 1 bereits die Horizontalwirkung an, die in Absatz 3 näher bestimmt wird. In der Vernehmlassung hat Absatz 1 nur in jenen Kreisen Reaktionen hervorgerufen, die jede Idee einer Horizontalwirkung der Grundrechte abzulehnen scheinen [344].

---

341 Eine im Parlament vertretene Partei (LP) und 2 weitere Parteien (CVP, SD-EG).

342 BGE **101** IV 167ff., 172, E. 5; **109** II 8ff.

343 BGE **111** II 245ff., 253–257, E. 4b; **116** IV 31ff.; **118** Ia 46ff., 56, E. 4c.

344 3 Organisationen (SNV, BHK, CP)

Absatz 2 bezeichnet die Adressaten der Grundrechte und wendet sich in diesem Sinn an die Organe sämtlicher Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) und an diejenigen Personen, die eine staatliche Aufgabe wahrnehmen. Sie sind es, die die Grundrechte respektieren und verwirklichen müssen, indem sie sich entweder einer Tätigkeit enthalten oder indem sie sich so verhalten, dass die Grundrechte geschützt und gefördert werden. Einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser wollten die Bestimmung betreffend die Personen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, mit der Argumentation abschwächen, diese seien nicht Inhaber öffentlicher Gewalt. Die Delegatäre staatlicher Aufgaben sind jedoch Substitute des Gemeinwesens, für das sie handeln, wenn sie die besagten Aufgaben wahrnehmen; in diesem Sinn ist ihnen ein Teil der staatlichen Gewalt übertragen, und als solche können sie den Privaten Verpflichtungen auferlegen. Deshalb geht es nicht an, sie von der Verpflichtung zu entbinden, die Grundrechte zu respektieren. Auf der anderen Seite ist es durchaus vorstellbar, dass im einen oder anderen Punkt die Pflichten, die sich aus einem bestimmten Grundrecht ergeben, angepasst werden müssen, wenn gewisse staatliche Aufgaben delegiert werden. Die Formulierung von Absatz 2 lässt aber dem Gesetzgeber oder dem Richter genügend Spielraum, Differenzierungen vorzunehmen je nach der zu übertragenden Aufgabe oder deren Träger.

Absatz 3 ist, wie schon bemerkt, eine Neuerung im Vergleich zum VE 95. Er entspricht dem Wunsch von Vernehmlassern nach einer klaren Entscheidung der Frage der Horizontalwirkung im Rahmen der Nachführung [345]. Dieser Absatz präzisiert demnach die positive Funktion der Grundrechte, die in Absatz 1 erst implizit enthalten ist. Die vorgeschlagene Formulierung bringt die drei folgenden Gedanken zum Ausdruck: Zunächst wird im Einklang mit der herrschenden Lehre anerkannt, dass die Grundrechte auch eine Wirkung auf die Beziehungen unter den Einzelnen haben. Dann erscheint es, dass diese Wirkung nicht konstant ist, dass sie sich vielmehr wandelt je nach der Art des betreffenden Grundrechts und je nach den Umständen; es ist jedesmal eine Analyse der konkreten Situation erforderlich, damit entschieden werden kann, ob die Analogie möglich ist. Schliesslich wird präzisiert, dass die Transposition das Werk der Behörden ist, worunter sowohl die rechtsetzenden als auch die rechtsprechenden Organe zu verstehen sind. Bei den legislativen Organen handelt es sich um eine traditionelle Aufgabe, ja der Auftrag, die Grundrechte auf Verhältnisse unter Einzelnen zu transponieren, wendet sich prioritär an den Gesetzgeber, da die Wahl der zu treffenden Massnahmen eng mit der Ermessensausübung der politischen Behörden verbunden ist [346]. Aber auch die rechtsanwendenden Behörden sind dazu aufgerufen, den Grundrechten eine Horizontalwirkung dann zuzuerkennen, wenn sie unbestimmte Rechtsbegriffe interpretieren. Ausnahmsweise kommt es sogar vor, dass die Verfassung sie dazu aufruft, die Drittwirkung direkt zu konkretisieren: Das bekannteste Beispiel ist die Bestimmung über den gleichen Lohn für Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 dritter Satz BV; Art. 7 Abs. 3 VE 96). So gesehen erfüllt der VE 96 eine der wichtigsten Aufgaben des Nachführungsauftrags, nämlich unser Verfassungsrecht transparenter darzustellen.

---

345 2 im Parlament vertretene Parteien (SP, Grüne), 2 weitere Parteien (SP-BE, CVP-NW), eine eidgenössische Kommission (EKF) und eine Organisation (VVR).

346 Vgl. die vom Bundesgericht beobachtete Zurückhaltung in einem Entscheid vom 18. Jan. 1985; ZBl 1985, S. 492, 496.

Die Bestimmung führt ungeschriebene Prinzipien des Verfassungsrechts nach.

Es ist anerkannt, dass die von der Verfassung garantierten Grundrechte nicht absolut zu verstehen sind und dass sie eingeschränkt werden können oder gar müssen. Solche Einschränkungen dürfen die Grundrechte allerdings nicht ihres Gehalts entleeren; daher müssen die Voraussetzungen, unter denen eine Einschränkung von Grundrechten zulässig ist, ihrerseits verfassungsrechtlich festgelegt werden. Ein Grundrechtseingriff ist dann zulässig, wenn er vier Bedingungen erfüllt: Er muss eine gesetzliche Grundlage haben, im öffentlichen Interesse erfolgen und verhältnismässig sein, und er darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten [347]. Anstatt diese Eingriffsregelung bei jedem der vom Verfassungsentwurf garantierten Grundrechte eigens zu nennen – wie es die EMRK und die UNO-Akte tun –, schien es angebracht, ihr eine eigene Bestimmung zu widmen. Es ist hinzuzufügen, dass die Einschränkungen je nach Grundrecht variieren können: Was für die einen verboten ist (z.B. System vorgängiger Bewilligungen bei der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit) ist bei anderen möglich (z.B. Versammlungsfreiheit). In diesen besonderen Fällen erwähnt der Verfassungstext die einzelnen Einschränkungen ausdrücklich (vgl. Art. 14 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 3, 18 Abs. 3, 22 Abs. 2 und 24 Abs. 4 VE 96).

Die in diesem Artikel aufgestellte Ordnung ist nicht auf die Gesamtheit der Grundrechte anwendbar, sondern im wesentlichen auf die Individualrechte zugeschnitten, d.h. auf diejenigen Grundrechte, die sich auf die Ausübung gewisser menschlicher Fähigkeiten beziehen, deren Schutzbereich und Inhalt sich aus ihnen selber ergeben (z.B. die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit usw.). Für Grundrechte wie die Rechtsgleichheit (Art. 7 VE 96) und für ihre Ableitungen wie den Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben (Art. 8 VE 96) oder für gewisse Verfahrensgarantien (Art. 25–28 VE 96) aber ist die Eingriffsregelung nicht angemessen konzipiert, ebensowenig wie für gewisse Grundrechte sozialen Charakters (Art. 10 VE 96). So geht es bei der Rechtsgleichheit nicht um Einschränkungen, sondern um erlaubte oder unerlaubte Kriterien der Differenzierung. Auch beim Schutz des guten Glaubens handelt es sich nicht um Schranken, sondern darum, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, unter denen der gute Glaube zu schützen ist. Das Willkürverbot ist selbstverständlich nicht beschränkbar, ebenso wenig wie der Anspruch auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter. Auch das rechtliche Gehör folgt nicht einer Logik, wonach es auf der einen Seite ein genau umschriebenes Grundrecht gibt und auf der anderen Seite Einschränkungen dieses Grundrechts (so gesehen, wäre es von der Meinungsfreiheit nicht zu unterscheiden); vielmehr erscheint das rechtliche Gehör als ein Instrument, das es unablässig neu zu definieren gilt und dessen Sinn es ist, zur Wahrheitsfindung beizutragen und den an einem Verfahren beteiligten Parteien eine aktive Rolle zukommen zu lassen. Schliesslich ist die Situation auch eine völlig andere für diejenigen Grundrechte, die Ansprüche auf positive Leistungen des Staates begründen, beispielsweise für das Grundrecht auf Existenzsicherung: Der Staat stellt

347 BGE **115** Ia 247; **118** Ia 73; 436; **119** Ia 353; 478.

keine Schranken auf, sondern nennt die Voraussetzungen, unter denen ein anerkanntes Recht ausgeübt werden kann.

In der Vernehmlassung ist die Kodifikation der Eingriffsregelung gut aufgenommen worden. Unter den vorgebrachten Wünschen betrafen zwei die Verantwortung gegenüber Natur und Umwelt sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen [348]. Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben vorgeschlagen, aus der Verantwortung gegenüber Natur und Umwelt eine generelle Schranke für die Ausübung von Grundrechten zu machen. Andere wünschten, dass die Erhaltung der natürlichen Ressourcen zu einer Priorität erhoben werde. Diese beiden Begriffe sind aber Staatsziele (Art. 2 Abs. 3 VE 96) und sind daher Teil des allgemeinen Begriffs des öffentlichen Interesses. Beide Vorschläge heben einen bestimmten Aspekt hervor. Wie auch andere Staatsziele im Artikel 33 VE 96 nicht eigens hervorgehoben werden, so drängt sich auch bei diesen beiden Aspekten des öffentlichen Interesses nicht eine andere Behandlung auf. Zudem überstiege es den Rahmen der Nachführung, wenn der Vorrang eines Staatsziels gegenüber den anderen in der Verfassung verankert würde. Die geltende Verfassung stellt keine Hierarchie in diesem Sinn auf und überlässt es dem Gesetzgeber, die allfälligen Widersprüche zwischen verschiedenen konkurrierenden Zielen zu entscheiden.

Absatz 1 zählt die wichtigsten drei Voraussetzungen auf, unter denen ein Grundrechtseingriff zulässig ist. Zunächst muss der Eingriff eine gesetzliche Grundlage haben, d.h. auf einer generell-abstrakten Rechtsregel beruhen; diese kann in einem formellen Gesetz bestehen oder auch in einer Verordnung, die gestützt auf eine Delegation der Gesetzgebungskompetenz erlassen worden ist (vgl. den Kommentar zu Art. 4 Abs. 1 und 154 Abs. 2 VE 96). Selbst leichte Eingriffe müssen auf einer materiellgesetzlichen Grundlage beruhen und dürfen nicht von Fall zu Fall entschieden werden (vorbehalten bleibt die Anwendung der polizeilichen Generalklausel, die im folgenden Absatz geregelt wird). Der Eingriff muss weiter im öffentlichen Interesse erfolgen; der Begriff des öffentlichen Interesses ist örtlich und zeitlich variabel und umfasst eine Reihe von sogenannten Polizeigütern (Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Sitte, öffentliche Ruhe usw.) oder auch soziale, kulturelle, geschichtliche, ökologische und wissenschaftliche Werte (vgl. den Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 VE 96). In der Vernehmlassung ist als Präzisierung gefordert worden, dass das öffentliche Interesse überwiegend sein müsse [349] oder dass es zu beschränken sei auf verfassungsmässige Aufgaben (des Bundes oder der Kantone) [350]. Aus folgenden Überlegungen ist diesen Vorschlägen nicht Rechnung getragen worden: Was die Kennzeichnung des öffentlichen Interesses als überwiegendes betrifft, so ergibt sich dies bereits aus dem Umstand, dass der Eingriff gerechtfertigt sein muss; der Begriff der Rechtfertigung impliziert notwendig, dass das öffentliche Interesse dasjenige des Einzelnen an der Ausübung seiner Freiheit überwiegt; zudem wird das Überwiegen des öffentlichen Interesses ein weiteres Mal geprüft aus Anlass der Frage nach der Verhältnismässigkeit, wo die entgegenstehenden Interessen abgewogen werden müssen. Was die verfassungsmässige Grundlage des öffentlichen Interesses betrifft, wäre

348 Eine eidgenössische Kommission (ENHK) und eine Organisation (ECOPOP).

349 Ein Kanton (AR) und 3 Organisationen (SHIV, VSIG, SGCI).

350 Ein Kanton (AG) und eine nicht im Parlament vertretene Partei (CSP-AG).

es gegen das System unserer geltenden Verfassung, eine abschliessende Aufzählung aller Staatsaufgaben im Verfassungstext zu fordern, die dazu geeignet sind, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Solches überstiege den Rahmen der Nachführung, weil das geltende Verfassungsrecht des Bundes die Gebiete nicht abschliessend aufzählt, auf denen die als Gesamtheit aufgefassten Gesetzgeber (des Bundes oder der Kantone) tätig sein können. Als eine andere allgemeine Rechtfertigung einer Grundrechtsschranke nennt Absatz 1 den Schutz von Grundrechten Dritter. Dieses Satzglied gibt dem klassischen Gedanken Ausdruck, dass die Freiheit eines jeden da ihre Schranke findet, wo die Freiheit des anderen beginnt; in diesem Sinn scheint es angebracht, diese Idee auszudrücken, auch wenn sie implizit bereits im Begriff des öffentlichen Interesses enthalten ist und einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser sie als unnötig beurteilt haben [351]. Es ist zu präzisieren, dass es Sache des Gesetzgebers ist, die Grenzen der Ausübung konkurrierender Freiheiten abzustecken: Das Zivil- oder das Strafrecht schränkt z.B. die Meinungsäusserungsfreiheit ein im Dienst des Persönlichkeitsschutzes. Es handelt sich hier um eine andere Möglichkeit, den Gedanken der Horizontalwirkung der Grundrechte zu formulieren (vgl. den Kommentar zu Art. 31 VE 96). Schliesslich sieht Absatz 1 vor, dass Einschränkungen der Grundrechte verhältnismässig sein müssen, d.h. dass die einschränkende Massnahme sich eignen, erforderlich sein und in einem vernünftigen Verhältnis stehen muss zum Ziel, das es zu verfolgen gilt (vgl. den Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 VE 96).

Absatz 2 erster Satz stellt im Vergleich zum vorangehenden Absatz eine zusätzliche und strengere Anforderung an die gesetzliche Grundlage auf, wenn der Eingriff in ein Grundrecht schwerwiegend ist: Die Rechtsgrundlage muss dann in einem *formellen* Gesetz enthalten sein, d.h., der Gesetzgeber darf seine Gesetzgebungskompetenz nicht delegieren, ausser durch eine klare und präzise Norm (vgl. den Kommentar zu Art. 4 Abs. 1 und 154 Abs. 2 VE 96) [352]. Dazu ist zu bemerken, dass das Bundesgericht diese Frage auf verschiedene Art und Weise angeht: Schutz der Grundrechte (was hier der Fall ist), Gewaltenteilung, politische Rechte, allgemeines Legalitätsprinzip und Kognition des Richters. Es müssen selbstverständlich auch hier die weiteren Bedingungen der Absätze 1 und 3 erfüllt sein (Schutz eines öffentlichen Interesses oder eines Grundrechts eines Dritten, Verhältnismässigkeit, Respektierung des Kerngehalts des betreffenden Grundrechts). *Absatz 2 zweiter Satz* nimmt die allgemeine Polizeiklausel aus, die im Fall einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr eine ausreichende gesetzliche Grundlage für einen Grundrechtseingriff bietet [353]; aber auch hier müssen zudem die anderen Voraussetzungen für den Eingriff in ein Grundrecht erfüllt sein.

Absatz 3 sieht vor, dass ein Grundrecht nicht derart eingeschränkt werden darf, dass sein Wesensgehalt angetastet wird. Der Wesens- oder Kerngehalt ist derjenige Bereich eines Rechts, der keinen Eingriff duldet: Der Respekt der Menschenwürde und das absolute Folterverbot z.B. stellen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unantastbare

---

351 3 Organisationen (SHIV, VSIG, SGCI).

352 BGE **118** Ia 245, 247f. und 251; 305, 310f.; 384, 387; **119** Ia 178, 187.

353 BGE **103** Ia 310; **111** Ia 246, 247f.; **121** Ia 22, 27f.

Kerngehalte der persönlichen Freiheit dar[354]. In der Vernehmlassung ist von einigen wenigen gewünscht worden, dieser Absatz solle eine allgemeine Definition des Begriffs des Kerngehalts von Grundrechten geben. Eine solche Definition könnte infolge ihres allgemeinen Charakters aber kaum konkrete Elemente beibringen, die das Verständnis des Begriffs des Kerngehalts eines Grundrechts klären würden, und würde Gefahr laufen, das genannte Prinzip nur zu paraphrasieren. Nur eine differenzierte Angabe bei jedem einzelnen Grundrecht, wie es die bernische Kantonsverfassung tut, könnte so etwas leisten. Dennoch haben wir darauf verzichtet, diesem Beispiel zu folgen; dies aus der Befürchtung, die Rechtsprechung allzu sehr zu fixieren (vgl. aber Art. 9 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 zweiter Satz, 14 Abs. 4 zweiter Satz und 21 Abs. 3 VE 96). Die gewählte Lösung hat den Vorteil, dass sie offenist und sich den gewandelten Umständen und neuen Problemen anpassen kann.

Es ist schliesslich hervorzuheben, dass es uns nicht notwendig erschien, einen besonderen Absatz dem Problem der besonderen Grundrechtsschranken für besondere Personengruppen (Minderjährige, Ausländerinnen und Ausländer, Beamtinnen und Beamte, Armeeangehörige, Inhaftierte usw.) zu widmen, da dieses unter dem Aspekt des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit abgehandelt werden kann. So können beispielsweise die Grundrechte von Minderjährigen nicht stärker eingeschränkt werden, als ihre Urteilsfähigkeit noch nicht entwickelt ist; oder die Grundrechte von Personen, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat stehen, dürfen nicht stärker eingeschränkt werden, als es das jeweilige öffentliche Interesse erfordert, das die Errichtung dieses Verhältnisses rechtfertigt[355].

2. Kapitel: Sozialziele

Mit der Verankerung der Sozialziele in einem eigenen Kapitel, das an den Grundrechtsteil anschliesst und der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen vorausgeht, wird die wichtige soziale Dimension unseres Gemeinwesens hervorgehoben. Die einzige Bestimmung dieses Kapitels, Artikel 33 VE 96, enthält ein verfassungsrechtliches Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, die im Verfassungstext mehrfach zum Ausdruck kommt: in den sozialpolitischen Zuständigkeiten des Bundes, in den sozialen Grundrechten (z. B. Recht auf Existenzsicherung, Art. 10 VE 96, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, Art. 25 Abs. 3 VE 96), im Zweckartikel (Art. 2 VE 96) sowie im Sozialziel-Katalog des Artikels 33 VE 96.

Die geltende Verfassung kennt keine Bestimmung in der Art des Artikels 33 VE 96. Das geltende Verfassungsrecht und die gelebte Verfassungswirklichkeit weisen die Schweiz allerdings unzweifelhaft als *sozialen* Bundesstaat aus. Überblickt man die geltende Bundesverfassung, so trifft man auf ein gutes Dutzend Bestimmungen, deren zentraler Gegenstand die Verwirklichung sozialpolitischer Postulate ist. Allen voran sind dies die Verfassungsbestimmungen betreffend die einzelnen Zweige der *Sozialversicherung*

---

354 BGE 109 Ia 244, 247; 273, 289f.

355 BGE 101 Ia 175, 181; Urteil des Bundesgerichts vom 22. Dez. 1983, ZBl 1984, S. 308, 311.

(Kranken- und Unfallversicherung, Art. 34bis BV; AHV/IV und berufliche Vorsorge, Art. 34quater BV; Arbeitslosenversicherung, Art. 34novies BV), im weiteren die Verfassungsartikel betreffend das *Bildungswesen* (insbesondere Anforderungen an die Primarschule, Art. 27 BV; Stipendienwesen, Art. 27quater BV), den *sozialen Wohnungsbau* (Art. 34sexies BV) und das *Mietwesen* (Art. 34septies BV). Der Zweckartikel der geltenden Bundesverfassung (Art. 2 BV) nennt neben anderen grundlegenden Zielsetzungen namentlich auch das Wohlfahrtsziel. Die wirtschaftspolitische Grundnorm der heutigen Bundesverfassung (Art. 31bis BV) enthält einen einleitenden Absatz, der den Bund mit der Sorge für die "Mehrung der Wohlfahrt des Volkes" und die wirtschaftliche "Sicherung der Bürger" betraut (sogenannter Wohlfahrtsartikel) [356]. Daneben besteht eine ganze Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen mit sozialpolitischem Einschlag, die eine Grundlage für sozialpolitisch ausgerichtete Gesetzesnormen und Massnahmen schaffen. Dazu zählen seit jeher der Zollerhebungs-Artikel mit seinen auf die Verfassung von 1848 zurückgehenden Zollerhebungsgrundsätzen (Art. 29 BV), die Kompetenz des Bundes zur Zivilrechtsgesetzgebung, die eine verfassungsrechtliche Grundlage auch für Schutznormen zugunsten der typischerweise schwächeren Vertragspartei bildet (Art. 64 BV), unter den neueren Bestimmungen der Konjunkturartikel mit dem Auftrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Art. 31quinquies BV) oder die Mehrwertsteuer-Bestimmung mit dem vorsorglichen AHV-Prozent (Art. 41ter Abs. 3bis BV), um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Sozialstaatlichkeit zeigt sich auch auf *kantonaler Ebene*. Eine traditionelle sozialpolitische Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist die Unterstützung Bedürftiger [357]. Nach und nach haben die Kantone weitere sozialpolitische Aufgaben aufgegriffen, vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen. In den neueren Kantonsverfassungen hat sich die Sozialstaatlichkeit der Kantone fast durchweg in der Form von eigenständigen Sozialziel-Katalogen niedergeschlagen (vgl. Art. 30 KV BE, Art. 22 KV SO, § 16 und § 17 KV BL, Art. 25 KV AR, § 25 KV AG [358]). Darüber hinaus sind die Kantone heute in mannigfacher Weise in die Verwirklichung der Sozialgesetzgebung des Bundes einbezogen. Bund *und* Kantone tragen je ihren Teil bei zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit. Es kann mit Recht gesagt werden, die Sozialstaatlichkeit gehöre heute zu den *identitätsstiftenden Elementen* der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Die Schweiz versteht sich unzweifelhaft als ein *sozialer Bundesstaat* – ohne dass sich dies allerdings bisher auf der Ebene der Bundesverfassung in einer katalogartigen sozialpolitischen Grundsatzbestimmung niedergeschlagen hätte [359]. Vor kurzem (1992) hat die Schweiz gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft ein klares Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit ab-

---

356 Zur Einstufung des Wohlfahrtsartikels als soziale Staatszielbestimmung vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 9 ff.

357 Vor kurzem (1995) hat das Bundesgericht ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Individualrecht auf Existenzsicherung anerkannt (BGE 121 I 367 ff.). Seither steht allen Personen, die sich in einer Notlage befinden, gegenüber dem zuständigen Gemeinwesen ein einklagbarer Anspruch auf Betreuung und Hilfeleistung zu (die allenfalls auch in Form von Geldleistungen zu erbringen ist). Vgl. Art. 10 VE 96.

358 Die Verfassung des Kantons Jura von 1977 stipuliert gar ein Recht auf Arbeit, Wohnung und Bildung (Art. 19, 22, 40 KV JU).

359 Vgl. auch Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 31.

gegeben, indem sie den UNO-Pakt von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert hat [360].

Im Rahmen der Verfassungsnachführung stellt sich die Frage, in welcher Form die unbestreitbare Sozialstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der künftigen Bundesverfassung Ausdruck finden soll. Der Bundesrat hat sich dafür entschieden, die Sozialstaatlichkeit (wie schon im VE 1995) auf dreierlei Weise zu verankern:

- Erstens wird der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Zweckartikel (Art. 2 VE 96 [361]) in allgemeiner Weise die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt als Ziel vorgegeben, dies in Fortführung der entsprechenden Grundsatzbekenntnisse in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 [362]. Auf ein formelhaftes einleitendes Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, wie es etwa die neuen Kantonsverfassungen von Bern (Art. 1) und Appenzell-Ausserrhoden (Art. 1) [363] oder das Bonner Grundgesetz kennen (vgl. Art. 20) [364], wurde dagegen verzichtet.
- Im Aufgabenteil des VE 96, vereinzelt auch im Grundrechtsteil [365], werden zweitens – in Erfüllung des Auftrags gemäss dem Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 und in Anlehnung an Struktur und Wortlaut der geltenden Bundesverfassung – die einzelnen Elemente des heutigen Sozialverfassungsrechts wiedergegeben.
- Drittens werden sechs grundlegende Felder heutiger Sozialpolitik (soziale Sicherheit, Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Bildung, Jugend) nach dem Vorbild neuerer Kantonsverfassungen in Form eines eigentlichen Zielkatalogs unter dem Titel Sozialziele zusammenfassend dargestellt (Art. 33 VE 96); dies im Anschluss an den Grundrechtsteil [366], aber noch vor dem umfangreichen Kapitel über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Um Stellenwert und Tragweite des – für das Verfassungsrecht des Bundes in dieser Form neuartigen – Sozialzielkatalogs ermessen zu können, muss man sich zunächst die Stellung des Kapitels über die Sozialziele im Verfassungsganzen vergegenwärtigen. Es handelt sich im doppelten Sinn um eine "Zwischenstellung", nämlich:

---

360 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR **0.103.1**), für die Schweiz in Kraft seit 18. Sept. 1992. Der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung unterstand dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Art. 89 Abs. 3 BV, das jedoch nicht ergriffen wurde.

361 Vgl. Art. 2 VE 95.

362 Vgl. auch die Fortführung des sog. Wohlfahrtsartikels der geltenden Bundesverfassung (Art. 31 bis Abs. 1 BV) in Art. 85 VE 96.

363 Danach ist der Kanton Bern bzw. der Kanton Appenzell-Ausserrhoden "ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat" (Art. 1 KV BE bzw. KV AR, je Abs. 1).

364 Art. 20 lautet: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat."

365 Vgl. z.B. Art. 10 VE 96 (Recht auf Existenzsicherung), Art. 25 Abs. 3 VE 96 (Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege).

366 Die Bildung eines eigenen Kapitels für den Sozialziele-Artikel gibt in systematischer Auslegung einen Hinweis auf den Normcharakter, der sich von demjenigen der Grundrechte (Kap. 1 desselben Titels) deutlich unterscheidet.

- zwischen dem abstrakten Ziel der Wohlfahrtsförderung (Art. 2 VE 96) einerseits und den konkreten sozialpolitischen Aufgaben (vgl. bes. Art. 99 ff. VE 96) andererseits,
- zwischen dem Grundrechtsteil, der individuelle Ansprüche des einzelnen gegenüber dem Staat verbürgt (Art. 6 ff. VE 96), einerseits und dem Zuständigkeitsteil, der die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen regelt (Art. 49 ff. VE 96), andererseits.

Aus der Stellung des Artikels 33 VE 96 und aus seinem Wortlaut wird klar ersichtlich, dass es sich bei dieser Bestimmung (wie beim Zweckartikel, Art. 2 VE 96) um eine *Staatszielbestimmung* handelt. Staatszielbestimmungen zeichnen sich nach einhelliger Rechtslehre [367] durch folgende drei Besonderheiten aus:

- Eine Staatszielbestimmung schafft keine neuen (Bundes-) Kompetenzen. Artikel 33 VE 96 richtet sich denn auch nach seinem Wortlaut sowohl an den Bund als auch an die Kantone.
- Eine Staatszielbestimmung verschafft keine einklagbaren verfassungsmässigen Individualansprüche. Sie richtet sich an den Gesetzgeber, nicht an die rechtsanwendenden Instanzen. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Mittel zu bestimmen, die ihm zur Verwirklichung des Ziels geeignet erscheinen. Sache des Gesetzgebers ist es auch, auf Gesetzesstufe allenfalls Leistungsansprüche des einzelnen vorzusehen.
- Eine Staatszielbestimmung ist keine Grundlage für Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Ob der Bund bzw. die Kantone befugt sind, von diesem Grundsatz abzuweichen, ist aufgrund der einschlägigen Aufgabennorm zu entscheiden.

Als Staatszielbestimmung ist der Sozialzielkatalog von Artikel 33 VE 96 eine Rechtsnorm und hat teil an der erhöhten Geltungskraft der Verfassung. Im Vergleich zu den Grundrechts- und Aufgabennormen der Verfassung bleibt seine normative Tragweite jedoch begrenzt. Artikel 33 VE 96 setzt dem Bund und den Kantonen die Verwirklichung bestimmter sozialpolitischer Anliegen zum Ziel, ohne sich allerdings konkret zur Frage des einzuschlagenden Wegs beziehungsweise der einzusetzenden Mittel zu äussern. Es bleibt mit anderen Worten der Gesetzgebung, d.h. dem politischen Entscheidungsprozess, überlassen, die in der aktuellen Situation richtig scheinenden sozial- oder finanzpolitischen Prioritäten zu setzen und das Instrumentarium im einzelnen zu bestimmen. Im Ringen um den Ausbau des Sozialstaates spielten denn auch die Staatszielbestimmungen der geltenden Bundesverfassung, der Zweckartikel (Art. 2) und der Wohlfahrtsartikel (Art. 31bis BV), wenn überhaupt, nur eine marginale Rolle. Gefochten wurde und wird um die Verankerung konkreter sozialpolitischer Forderungen in den einzelnen sachbezogenen Aufgabennormen der Verfassung und auf der Stufe der ausführenden Gesetzgebung. Dies bestätigen auch die ersten Erfahrungen mit den Sozialziel-Katalogen in neueren Kantonsverfassungen. Die Ausgestaltung des Sozialschutzes im einzelnen wird durch eine Zielbestimmung der vorgeschlagenen Art nicht präjudiziert. Andererseits ist die verfassungsrechtliche Verankerung von Sozialzielen nicht ohne normative Bedeutung. Es handelt sich nicht um eine blosse sozialpolitische Deklamation im feierlichen Verfas-

---

367 Vgl. Tschudi, Sozialstaat, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Zürich 1996, S. 10 f.; Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz.15 ff.

sungsgewand, sondern um eine Rechtsnorm mit einer gewissen begrenzenden Kraft: Bei einem Zurückfallen unter ein minimales Schutzniveau geriete man zweifellos in Konflikt mit Artikel 33 VE 96. Ein solcher Schritt steht allerdings in der Schweiz heute wohl nicht ernsthaft zur Diskussion [368].

Artikel 33

Aus einer Würdigung des geltenden Verfassungsrechts, also der nachgeführten Normen [369] der Bundesverfassung und des internationalen Rechts ergibt sich: Die geltende Bundesverfassung kennt keine Bestimmung, die in der Art des Artikels 33 [370] VE 96 in Gestalt eines Katalogs zusammenfassend sozialpolitische Zielsetzungen auflistet. Neu an Artikel 33 ist allerdings nicht der Inhalt, sondern die Perspektive bzw. die Form, in der Normgehalte mitgeteilt werden, die bereits der heutigen Verfassungsordnung zugrundeliegen. Anders als bei den einzelnen sozialpolitischen Sachaufgabennormen stehen hier nicht die bundesstaatliche Aufgabenteilung und die Frage des Instrumentariums im Mittelpunkt, sondern das Bekenntnis zu bestimmten, als grundlegend anerkannten *sozialpolitischen Zielsetzungen*. Verglichen mit dem Zweckartikel oder dem Wohlfahrtsartikel des geltenden Rechts (Art. 2 und 31bis Abs. 1 BV) ist der Abstraktionsgrad des Artikels 33 VE 96 reduziert und so gewählt, dass die Sozialstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft unmittelbar anschaulich wird. Die Sozialzielbestimmung des vorliegenden Verfassungsentwurfs trägt somit massgeblich dazu bei, das geltende Verfassungsrecht systematisch zu ordnen und verständlich darzustellen, wie es der Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 verlangt. Hervorzuheben ist schliesslich auch, dass die vorgeschlagene Sozialzielbestimmung, auch wenn sie gemessen am bisherigen Verfassungsstil ungewohnt erscheinen mag, in ihrer Art nicht neu ist, sondern konkrete Vorläufer und Vorbilder hat, nämlich die in neueren Kantonsverfassungen enthaltenen Sozialziel-Kataloge sowie verfassungsartig formulierte Zielnormen des internationalen Rechts.

Der gewählte Wortlaut stellt gleich mehrfach sicher, dass das Verständnis von Artikel 33 VE 96 als *Staatszielbestimmung* in der künftigen Behörden- und Rechtsprechungspraxis gewährleistet bleibt [371]. So hält der einleitende Passus ausdrücklich fest, dass Bund und Kantone die einzelnen Ziele "im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel" verfolgen. Bund und Kantone "setzen sich ... dafür ein", dass die erwähnten Ziele verwirklicht werden; Bund und Kantone übernehmen mithin *sozialpolitische Verantwortung*, nicht aber eine eigentliche *Erfolgsgarantie*. Die vorgeschlagene Formulierung bringt diesen Gedanken noch deutlicher zum Ausdruck als der heutige Wohlfahrtsartikel (Art. 31bis Abs. 1 BV) und die Sozialzielbestimmung des VE 95 (Art. 31), wonach die "geeigneten Massnahmen" bzw. "Vorkeh-

368 Im übrigen stünde dem auch der erwähnte UNO-Pakt I entgegen, den die Schweiz 1992 ratifiziert hat.

369 Zu den nachgeführten Normen im einzelnen vgl. die Einleitung zu diesem Kapitel.

370 Die Sozialzielbestimmung im VE 95 trägt die Artikelnummer 31.

371 Zu den Konsequenzen dieser Charakterisierung vgl. die Einleitung zu diesem Kapitel.

ren" zu treffen sind. Nach Absatz 2 ist es sodann die (kantonale oder eidgenössische) Gesetzgebung – nicht die Verfassung oder die Verfassungsjustiz –, die bestimmt, unter welchen Voraussetzungen einklagbare Ansprüche auf staatliche Sozialleistungen bestehen. Im übrigen ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 33 VE 96, dass das sozialpolitische Engagement des Staates die private Initiative und Verantwortung *ergänzen* soll.

Was *die einzelnen Ziele und Zielgruppen* betrifft – soziale Sicherheit, Gesundheit Arbeit, Wohnen, Bildung, Jugend –, handelt es sich nicht um zufällig ausgewählte Bereiche. Es sind durchwegs Felder der Sozialpolitik, in denen es um *elementare Aspekte* menschlichen Daseins in einer modernen, hochkomplexen Gesellschaft geht. Es sind Bereiche, die heute und in absehbarer Zukunft besondere Aufmerksamkeit verlangen. Die sechs genannten Zielsetzungen nehmen in der Sache eng Bezug auf bestehende sozialpolitische Aufgabennormen der Bundesverfassung sowie auf Zielsetzungen des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte[372], durch dessen Ratifikation sich die Schweiz verpflichtet hat, die Rechte auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit und Unterstützung, auf Gesundheit und auf Bildung anzuerkennen[373] und deren Verwirklichung voranzutreiben[374]. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu diesem Pakt dargelegt hat, begründen diese Rechte grundsätzlich keine subjektiven, gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche[375]. Die Rechtsprechung ist dieser Auffassung gefolgt[376]. Der Pakt I schreibt für die Verwirklichung dieser Rechte keinen bestimmten Weg vor, auch äussert er sich nicht zur Frage der Zuständigkeiten im innerstaatlichen Recht. Der daraus sich ergebende Spielraum, den die Gesetzgebung bei der Konkretisierung ausschöpfen kann, liegt auch bei Artikel 33 VE 96 vor.

Artikel 33 VE 96 ist aus der Sozialzielbestimmung der Vernehmlassungsvorlage vom Juni 1995, Artikel 31 VE 95, hervorgegangen. Diese Bestimmung ist in der Vernehmlassung sehr kontrovers beurteilt worden.

Dem Artikel 31 VE 95 stimmen ausdrücklich zu: Fünf Kantone (GE, GR, LU, SO, ZG), eine im Parlament vertretene Partei (CVP), das EVG und 15 Organisationen (darunter der SGB und der CNG).

Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser möchten gegenüber dem Entwurf weitergehen, indem sie eine stärkere Verpflichtung des Bundes und der Kantone verlangen, die vollständige oder teilweise Umgestaltung in eigentliche Sozialrechte fordern oder einzelne zusätzliche Sozialziele vorschlagen. Zu dieser Gruppe gehören ein Kanton (JU), eine im Parlament vertretene Partei (SP), 19 Organisationen und 42 Private.

---

372 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR **0.103.1.**

373 Pakt I, Art. 6–13.

374 Pakt I, Art. 2 Abs. 1.

375 BBl **1991 I** 1202.

376 Vgl. BGE **120** Ia 1, 10 ff. (betreffend das Recht auf Bildung) und BGE **121** V 246. In der Rechtslehre wird mitunter Kritik geäussert; vgl. J. Künzli, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche? Aktuelle Juristische Praxis 1996, 527–540 (m. w. H.).

Die SP will generell einen Ausbau der Sozialziele und verlangt zusammen mit den Grünen die Verankerung einer Existenzgarantie als Sozialrecht beziehungsweise Grundrecht. Die Grünen verlangen zudem eine Ergänzung betreffend Jugendliche und Kinder. Ein Recht auf Wohnung verlangen MV und Grüne.

Die CVP, die dem Kapitel "Sozialziele" zustimmt, stellt fest, dass der Artikel keine neue Dynamik zum Ausbau des Sozialstaates auslöse, sondern das geltende Verfassungsrecht transparent darstelle.

Für die Streichung des Artikels sind vier im Parlament vertretene Parteien (SVP, LP, FPS, EDU), 32 Organisationen (darunter der SGV und der SHIV) und 42 Private. Die FDP will die Subsidiarität staatlichen Handelns stärker betonen; sie schlägt vor, Absatz 2 (im VE 95) an die Spitze des Artikels zu stellen. Ähnlich das RN und die NHG. Zahlreiche Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, darunter 443 Private, machen verschiedene weitere Anregungen.

Aufgrund der kontroversen Vernehmlassung sieht sich der Bundesrat weder zu einem Ausbau noch zu einer Streichung des Artikels veranlasst. Die hier angeführten sozialpolitischen Ziele sind Ausdruck der schweizerischen Sozialstaatlichkeit und Bestandteil der gelebten Verfassungswirklichkeit und daher in einer nachführenden neuen Bundesverfassung zu nennen. Weiter ist zu bedenken, dass die Gesetzgebung des Bundes und der Kantone im Bereich der genannten sozialpolitischen Zielsetzungen fast durchweg anspruchsbegründende Vorschriften geschaffen hat. Mit dem neugefassten einleitenden Passus zu Absatz 1 sowie mit Präzisierungen zu den einzelnen sozialpolitischen Zielsetzungen haben wir versucht, den geäusserten Befürchtungen und Forderungen Rechnung zu tragen.

Die jetzt vorliegende Fassung betont noch stärker den *Zielcharakter* der Bestimmung sowie den Gedanken der *Subsidiarität* des staatlichen Handelns. Nach Möglichkeit wurden die durch die einzelnen Ziele angesprochenen sozialen Gruppen in Artikel 33 VE 96 näher bezeichnet (vgl. bes. Abs. 1 Bst. c. und d.)[377]. Die nähere Benennung der durch die einzelnen Ziele angesprochenen Gruppen stellt die spezifischen Schutzbedürfnisse stärker in den Mittelpunkt, die Anlass und Rechtfertigung des staatlichen Handelns im Sozialbereich sind. Der vielfachen Forderung nach Aufnahme eines *Kinder- bzw. Jugendartikels* in die nachgeführte Bundesverfassung Rechnung tragend[378] haben wir die ursprünglichen fünf Bereiche ergänzt. Nach Absatz 1 Buchstabe f des Artikels 33 VE 96 sollen Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ih-

---

377 Der VE 95 spricht davon, dass die Ziele zugunsten "jede[r] Person" anzustreben seien. Die Sozialzielkataloge in den neueren Kantonsverfassungen halten es zum Teil ebenso, während andere für einzelne Sozialziele eine bestimmte Gruppe von Angesprochenen definieren.

378 Die Einfügung eines Kinder- bzw. Jugendartikels oder die Ergänzung einzelner Artikel des VE 95 durch Kinder- und Jugendschutzanliegen verlangen: 2 Kantone (GR, FR), 3 im Paralment vertretene Parteien (SP, FDP, Grüne), 2 eidgenössische Kommissionen (EKF, EKJ), 1 Kantonalpartei (SP-BE) und 11 Organisationen (SGB, DJS, FBR, CNG, PJ, SAJV, SKF, JL, KLS, SPR, cmv-r) und 8620 Private (Petition der Tessiner Regionalgruppe des Schweizerischen Kinderschutzbundes).

rer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Damit wird das Anliegen aufgenommen, ohne eine dem Nachführungsauftrag nicht entsprechende neue Bundeskompetenz zu begründen [379].

Juristisch betrachtet handelt es sich bei Artikel 33 VE 96 (wie schon bei Art. 31 VE 95) um eine *Staatszielbestimmung* mit begrenzter rechtlicher Tragweite und um *Nachführung* in dem vom Bundesrat und Bundesversammlung verstandenen Sinn. Der Bundesrat erachtet die Aufnahme eines Sozialziel-Katalogs in die neue Bundesverfassung als sozial- und verfassungspolitisch unabdingbar. Einmal geht es darum, in konzentrierter Form eine *grundlegende Dimension schweizerischer Staatlichkeit und gelebter Verfassungswirklichkeit* sichtbar zu machen. Als Zusammenzug aus bestehenden verfassungsrechtlichen Zielsetzungen enthält der Sozialziel-Katalog zugleich eine aktuelle Konkretisierung des allgemeinen Wohlfahrtsziels nach Artikel 2 VE 96. Sodann geht es darum, grundlegende sozialpolitische Zielsetzungen sichtbar zu machen, zu denen sich die Schweiz mit der Ratifikation des UNO-Paktes I auf internationaler Ebene unaufkündbar bekannt hat [380].

Neben diesen Gründen der Verfassungs-Transparenz und der Verfassungs-Redlichkeit gibt es schliesslich (und nicht zuletzt) Gründe des Verfassungs-Gleichgewichts: Es entstünde eine unverständliche, nicht zu rechtfertigende Schieflage im Verfassungsganzen, wenn in einer nachgeführten neuen Bundesverfassung neben der *freiheitlich-rechtsstaatlichen* Dimension (vgl. Art. 4 und 6 ff. VE 96), der *demokratischen* Dimension (vgl. bes. Art. 127 ff. VE 96) und der *bundesstaatlichen* Dimension (vgl. bes. Art. 3 und 34 ff. VE 96) sowie der ökonomischen Dimension (vgl. Art. 85 VE 96) unserer Verfassungsordnung nicht auch ihre *sozialstaatliche Dimension* gleichwertig und gleichgewichtig zum Ausdruck käme. Die Funktion der vorgeschlagenen Sozialzielbestimmung ist denn auch primär eine staatspolitische. Es handelt sich bei Artikel 33 VE 96 um ein *staatspolitisches Grundsatzbekenntnis*. Die vorgeschlagene Sozialzielbestimmung macht sichtbar, dass Bund und Kantone nicht nur die Freiheiten und die demokratischen Rechte des einzelnen respektieren und schützen, sondern auch einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten, indem sie sich dafür einsetzen, dass grundlegende Bedürfnisse in elementaren Lebenssituationen befriedigt werden können. Der Staat ist für den Menschen da und nicht umgekehrt; Bildung, Pflege der Gesundheit, ein menschenwürdiges Leben im Alter dürfen keine elitären Güter sein. Wie aus der konkret vorgeschlagenen Formulierung deutlich wird, ist der Beitrag des Staates als subsidiär zu verstehen [381]. Grundlage und Ausgangspunkt der Daseinsvorsorge sind die Eigenverantwortung und Eigeninitiative des einzelnen. In der feierlichen verfassungsrechtlichen Kundgabe dieser grundlegenden Gesichtspunkte liegt die *ratio* und zugleich die innere Rechtfertigung einer Sozialzielbestimmung in einer nachgeführten Bundesverfassung.

---

379 Vgl. auch Art. 81 VE 96 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit.

380 Zur fehlenden Kündigungsmöglichkeit vgl. BBl 1991 I 1208.

381 Kritisch zu diesem Ansatz H. P. Tschudi, Das Sozialrecht im Entwurf zu einer reformierten Bundesverfassung von 1995, in: Schw. Zeitschr. für Sozialvers. und berufl. Vorsorge, 1996, H. 3, 194–207, speziell 196 und 206.

3. Titel: Bund und Kantone

Der 3. Titel regelt das Verhältnis von Bund und Kantonen und die Aufgabenteilung zwischen diesen beiden Ebenen des Bundesstaates. Der Verfassungsentwurf macht in diesem Titel ein grundlegendes Strukturprinzip unserer Verfassungsordnung sichtbar: die Bundesstaatlichkeit (vgl. Ziff. 112). Das erste Kapitel befasst sich mit den grundlegenden Normen, welche die Rechtsbeziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sowie zwischen den Kantonen untereinander regeln. Das zweite Kapitel hat die Zuständigkeitsordnung zum Gegenstand. Die Zuständigkeitsordnung ist ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus und unverzichtbarer Bestandteil der Bundesverfassung, denn nach dem Grundsatz von Artikel 3 BV darf der Bund nur tätig werden, wenn er über eine verfassungsmässige Grundlage verfügt. Die Bundesverfassung zählt die einzelnen Bundeskompetenzen auf. Umgekehrt ist es nach diesem Grundsatz nicht erforderlich, dass die Bundesverfassung die Kompetenzen der Kantone nennt; diese sind auf allen nicht dem Bund zugewiesenen Gebieten originär zuständig [1].

Bei der Nachführung der föderalistisch bedeutsamen Verfassungsnormen stösst man auf zwei Hauptschwierigkeiten.

Zum einen beruhen die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sowie zwischen den Kantonen untereinander zu einem guten Teil auf Grundsätzen und Regeln, die sich nicht oder nur partiell im Wortlaut der geltenden Verfassung niedergeschlagen haben (z.B. Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahmen und Unterstützung; Grundsatz der Subsidiarität; Vorrang des Bundesrechts). Die schwierige Aufgabe der Nachführung besteht darin, diese grundlegenden, weitgehend ungeschriebenen Maximen in Normtexte umzugiessen, die ein anschauliches und gültiges Bild des gegenwärtig gelebten schweizerischen Föderalismus vermitteln. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und aufbauend auf dem VE 95 wurde eine Lösung gefunden, die aus der Sicht der Kantone wie aus der Sicht des Bundes zu befriedigen vermag. Die – insbesondere in der Kernvernehmlassung der KdK – vorgetragenen Anliegen der Kantone konnten bis auf einige Ausnahmen im Rahmen der Nachführung berücksichtigt werden.

Zum andern ist die Kompetenzverteilung nach gegenwärtiger Verfassung unübersichtlich und unklar, was nicht erstaunen kann angesichts der zahlreichen, zum Teil grundlegenden Ergänzungen und Änderungen, die der Aufgabenteil der Bundesverfassung nach und nach erfahren hat. Der nachführende Verfassungsentwurf kann und soll die gegenwärtige Kompetenzordnung nicht ändern [2]. Die Aufgabe der Verfassungsnachführung besteht hier vielmehr darin, die aktuelle Rechtslage verständlich darzustellen, die Kompetenzbestimmungen unterschiedlichen Alters in Sprache und Dichte zu vereinheitlichen und systematischer zu ordnen. Auch bei dieser Bereinigung hat sich die Zusammenarbeit mit

---

1 In dieser Hinsicht anders Art. 51 VE 77, der den Kantonen auf verschiedenen Gebieten die Hauptverantwortung überträgt; vgl. aber die Bestimmung von Art. 52 Abs. 1 VE 77.

2 Entsprechende Bestrebungen sind Gegenstand der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (vgl. Ziff.117.3).

den Kantonen als sehr fruchtbar erwiesen. Zugleich hat es sich gezeigt, dass der Vereinfachung und Verdichtung des Verfassungstextes enge Grenzen gesetzt sind. Denn zahlreiche Bestimmungen des Aufgabenteils sind Ausdruck einer besonderen geschichtlichen Situation und hart errungener Kompromisse. Verfassungsänderungen, die auf Volksinitiativen beruhen, sind in ganz besonderem Mass Ausdruck des historischen Willens des Souveräns. Struktur, Sprache und Stil der Aufgabennormierung sind stark geprägt durch die Besonderheiten unseres politischen Systems [3]. Diesen Gegebenheiten ist bei der Verfassungsnachführung Rechnung zu tragen. Namentlich neuere Bestimmungen werden daher im Verfassungsentwurf möglichst wortgetreu wiedergegeben.

1. Kapitel: Verhältnis von Bund und Kantonen

Die Bestimmungen dieses Kapitels betreffen die allgemeinen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und veranschaulichen die grundlegenden Gestaltungsprinzipien und Grundsätze des schweizerischen Föderalismus.

In der Vernehmlassung haben vor allem die Kantone gewünscht, dass in der künftigen Bundesverfassung noch deutlicher als im VE 95 die Eigenständigkeit der Kantone als Bausteine und Träger der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck kommt [4]. Angeregt wurde namentlich eine umfassendere Wiedergabe der heute gelebten Maximen des schweizerischen Föderalismus, so die Verankerung der Grundsätze der Subsidiarität, der Solidarität und der Zusammenarbeit. Diesen Anliegen trägt der vorliegende Verfassungsentwurf in weitem Masse Rechnung. Kein Raum bestand dagegen für die Berücksichtigung von Forderungen, die den Rahmen des geltenden Verfassungsrechts und der heute gelebten Verfassungswirklichkeit sprengen. Nicht Gegenstand der Nachführung ist auch eine Vereinfachung des Verfahrens betreffend Gebietsveränderungen im Bundesstaat (Kantonswechsel), wie es im VE 95 im Sinn einer Neuerung zur Diskussion gestellt worden war.

Die Kantone haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum VE 95 auch die Aufnahme einer Bestimmung vorgeschlagen, wonach fünf Kantone die Möglichkeit gehabt hätten, vom Bundesrat die Überprüfung von Verordnungen zu verlangen. Dieses Anliegen wurde vor allem mit dem Umstand begründet, dass Verordnungen sich manchmal als schwer vollziehbar erweisen oder den Handlungsspielraum der Kantone übermässig einschränken. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Aufnahme einer solchen Bestimmung nicht nötig ist und zudem den Rahmen der Nachführung sprengen würde. Dem teilweise durchaus berechtigten Anliegen ist aber in der Gesetzgebungspraxis Rechnung zu tragen.

Dem Anliegen der Kantone nach einer Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte im Entscheidungsprozess des Bundes wird durch die Einführung des Initiativrechts für acht Kantone

---

3 Vgl. Pierre Tschannen, Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und politisches System – Grenzen der Verfassungsästhetik, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. Bd. 114/I (1995), H. 2, S. 143 ff.

4 KdK, TG und VD. Dass die Kantone mehr sind als nur unter Bundesaufsicht stehende Vollzugsorgane, stellt VRI fest.

Rechnung getragen. Diese Neuerung wird im Rahmen der Reform der Volksrechte vorgelegt (Art. 128, 129 und 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte).

1. Abschnitt: Grundsätze der Zusammenarbeit

Die einzige Bestimmung dieses Abschnitts enthält eine Reihe wichtiger Maximen des schweizerischen Föderalismus. Sie befasst sich in prinzipieller Weise mit der gegenseitigen Unterstützung und der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander. Sie nennt sodann das Subsidiaritätsprinzip als grundlegendes Regulativ der bundesstaatlichen Aufgabenteilung und hebt das wichtige Anliegen einer nach Möglichkeit gütlichen Beilegung bundesstaatlicher Konflikte hervor.

Artikel 34

Die Bestimmung führt Normgehalte der Artikel 3, 5, 14 und 16 BV sowie ungeschriebenes Verfassungsrecht nach und bringt die in verschiedenen Verfassungsbestimmungen angesprochenen Rücksichtnahmepflichten und Kooperationsgebote in verallgemeinernder Form zum Ausdruck [5].

In zahlreichen Bestimmungen der geltenden Bundesverfassung ist ausdrücklich davon die Rede, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rücksicht zu üben beziehungsweise zusammenzuarbeiten haben (vgl. z.B. Art. 22 quater Abs. 2, 24 bis Abs. 6, 24 octies Abs. 4, 31 quinquies Abs. 1, 42 quinquies Abs. 1 BV). Anderen Bestimmungen liegen diese Grundgedanken implizit zugrunde. Gestützt auf solche punktuelle Bestimmungen, vor allem aber ausgehend von der Bundesstaatsidee und ihrer konkreten Verwirklichung in der Bundesverfassung haben Rechtspraxis und Rechtslehre eine Reihe allgemeiner bundesstaatlicher Rechtsgrundsätze anerkannt und entfaltet. Zu diesen Prinzipien zählen namentlich der Grundsatz der Bundestreue, der von den einzelnen Bundesgliedern ein bundesfreundliches Verhalten verlangt [6]. Der Bundesrat hat sich in der Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Jura ausdrücklich auf den Grundsatz der Bundestreue berufen und dieses Gebot als Grundnorm unseres föderalistischen Gemeinwesens bezeichnet [7]. Das Bundesgericht hat in einem kürzlich ergangenen Urteil im Zusammenhang mit Artikel 5 BV ausdrücklich vom "principe de la fidélité confédérale" gesprochen [8]. Zu den anerkannten Rechtsgrundsätzen, die den bundesstaatlichen Rechtsbeziehungen zugrundeliegen, zählen im weiteren der Grundsatz der schonenden Kompetenzausübung, der Grundsatz der kantonalen Organisations- und Verfahrensautonomie, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der Grundsatz der Gleichbehandlung der

---

5 Art. 34 Abs. 2 entspricht Art. 32 Abs. 4 und Art. 36 erster Satz VE 95.

6 Vgl. Alfred Kölz, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 81 (1980), Nr. 4, S. 168, der freilich davor warnt, die rechtliche Tragweite des Grundsatzes der Bundestreue zu überschätzen.

7 BBl 1977 II 274.

8 BGE 118 Ia 204 (in den Regesten als "Grundsatz der Bundestreue" übersetzt, a.a.O., 196).

Kantone und der Grundsatz der bundesrechtskonformen Interpretation des kantonalen Rechts [9]. Artikel 14 BV fordert von den Kantonen einen umfassenden Verzicht auf unerlaubte Selbsthilfe in der Durchsetzung ihrer Ansprüche gegen andere Kantone. Bei Störungen der verfassungsmässigen Ordnung sind die Kantone nach Artikel 16 BV unter bestimmten Voraussetzungen zur Hilfeleistung verpflichtet.

Absatz 1 begründet eine wechselseitige Verpflichtung von Bund und Kantonen, aber auch der Kantone unter sich, einander zu unterstützen und beizustehen und in der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten. Den hier verankerten Gedanken des partnerschaftlichen Zusammenwirkens im Bundesstaat kann man einerseits als Ausfluss des Bundestreuegrundsatzes verstehen, anderseits auch als Verallgemeinerung punktueller Zusammenarbeits- und Rücksichtnahmegebote und als Kodifizierung gelebter Verfassungswirklichkeit [10]. Bund und Kantone sollen "auf dasselbe Gesamtziel zustreben, denselben Gesamtplan vor Augen haben" [11]. Die grundsatzartige Formulierung von Absatz 1 lässt erkennen, dass diese Bestimmung nicht auf die Schaffung eigentlicher justiziabler Normgehalte abzielt [12]. Vielmehr soll hier in erster Linie zum Ausdruck kommen, dass der Föderalismus schweizerischer Prägung sich vor allem auch als Staatsform des Dialogs und der Kooperation versteht [13]. Die grundsatzartige Formulierung in Absatz 1 schliesst im übrigen nicht aus, dass die Kantone eine eigenständige Politik führen und sich in gewissen Fragen als Konkurrenten gegenübertreten.

Absatz 2 begründet eine wechselseitige Verpflichtung von Bund und Kantonen, aufeinander Rücksicht zu nehmen und einander Beistand zu leisten. Auch diese Gebote kann man sowohl als Ausfluss des Grundsatzes der Bundestreue wie auch als Ausdruck gelebter Verfassungswirklichkeit verstehen. Das Gebot des loyalen Verhaltens kann sich in Ausnahmesituationen zu einer Pflicht zu aktiver Hilfeleistung verdichten (vgl. aus der Sicht des geltenden Rechts Art. 16 BV) [14]. Dass insbesondere auch der Bund eine Pflicht zur Rücksichtnahme hat, wird in Artikel 38 VE 96 nochmals verdeutlicht, wonach der Bund

---

9 Nachweise bei Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 24 ff., 53 f.

10 Zum "kooperativen Föderalismus" schweizerischer Prägung eingehend Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. 88/II (1969), H. 2, S. 549 ff., bes. 577 ff.; Christian Dominicé, Fédéralisme coopératif, ebenda, S. 802ff.; und Yvo Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern und Frankfurt am Main 1974; ders., Grundzüge des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Zürich 1980, Bd. 1, S. 76ff.; Ulrich K. Siegrist, Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus, Zürich 1977/1978. Vgl. aber auch (skeptisch) Werner Bussmann, Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat, Bern 1986; Peter Saladin, Holzwege des kooperativen Föderalismus, in: Festschrift Hans Peter Tschudi, S. 237 ff.

11 Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 22.

12 Allgemein zu dieser Frage Peter Saladin, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. Bd. 103/II (1984), H. 4, S. 516.

13 Im Rahmen der Vernehmlassung äusserten sich in diesem Sinn: KdK, TG, ZG, FDP und CASS.

14 Allgemein Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 24 ff.

die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren hat. *Absatz 2 zweiter Satz* nennt die Amts- und Rechtshilfe als beispielhafte Gebiete der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Nach *Absatz 3* hat der Bund bei seinem Handeln den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Die Verankerung des Subsidiaritätsgedankens in der Verfassung trägt einem von der Konferenz der Kantonsregierungen sowie von vielen Kantonen im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Anliegen Rechnung. Beim Grundsatz der Subsidiarität handelt es sich um ein ursprünglich theologisch-gesellschaftspolitisches Prinzip [15], das aber zunehmend auch auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen gegliederter Staatswesen übertragen worden ist [16] und sich inzwischen namentlich im Recht der Europäischen Union ausdrücklich niedergeschlagen hat [17]. Dem Grundsatz der Subsidiarität im Bundesstaat liegt die Idee zugrunde, dass der Bund nicht Aufgaben an sich ziehen soll, welche die Gliedstaaten ebensogut erfüllen können, für die es also keinen zwingenden Grund zur bundesweiten Vereinheitlichung gibt. Im schweizerischen Bundesstaat ist die von der Verfassung vorgenommene Aufgabenteilung Ausdruck dieses Gedankens. Der Verfassungsgeber hat dem Bund Aufgaben übertragen, wenn und soweit er eine Bundeslösung für erforderlich hält. Als staatspolitische Handlungsmaxime ist das Subsidiaritätsprinzip auch Richtlinie für die Ausgestaltung der Rechtsordnung durch den Bundesgesetzgeber (vgl. auch Art. 37 Abs. 2 VE 96). Namentlich in Rechtsbereichen, in denen dem Bund nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz zukommt, wird das Subsidiaritätsprinzip einen gewissen Einfluss auf die Regelungsintensität ausüben. Das Subsidiaritätsprinzip steht dabei naturgemäss in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip [18], dem nach schweizerischem Staatsverständnis grosses Gewicht beizumessen ist. Inwieweit sich aus dem Subsidiaritätsgedanken eigentliche Handlungsschranken für den Bundesgesetzgeber ableiten lassen, ist bis heute unbeantwortet.

Absatz 4 schreibt vor, dass bundesstaatliche Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beizulegen sind. Ein späterer Gang an das Bundesgericht steht selbstverständlich offen (Art. 177 VE 96). In dieser Bestimmung lebt auch das Verbot der Selbsthilfe nach Artikel 14 BV fort.

2. Abschnitt: Stellung und Aufgaben der Kantone

Die Bestimmungen des 2. Abschnitts führen die bereits in Artikel 3 VE 96 angesprochenen zentralen Elemente des schweizerischen Föderalismus näher aus: die Souveränität der Kantone, die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund und

---

15 Vgl. Roman Herzog, "Subsidiaritätsprinzip", in: ders. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1987, Bd. 2, Sp. 3564 ff.

16 Vgl. Astrid Epiney, Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz, in: Rapports suisses présentés au XIV[e] Congrès international de droit comparé, Zürich 1994, S. 3 ff.

17 Vgl. Art. 3b EGV.

18 Allgemein Otto Kimminich (Hg.), Subsidiarität und Demokratie, Düsseldorf 1981.

die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone [19]. Weiter enthält der Abschnitt Bestimmungen über die Zuständigkeit der Kantone zum Abschluss von Verträgen (Konkordaten) und über den Vorrang des Bundesrechts vor entgegenstehendem kantonalem Recht. Der Abschnitt enthält damit Bestimmungen, die Auskunft über die Stellung und die Aufgaben der Kantone im Bundesstaat erteilen.

Artikel 35 Stellung

Die Bestimmung führt Artikel 3 BV und ungeschriebenes Verfassungsrecht nach [20].

Artikel 3 der geltenden Bundesverfassung bestimmt, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und dass sie alle Rechte ausüben, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Der erste Halbsatz dieser bundesstaatlichen Grundsatznorm wird im VE 96 wörtlich in Artikel 3 weitergeführt. Artikel 35 VE 96 führt den zweiten Halbsatz nach. Überdies wird verdeutlicht, dass den Kantonen alle hoheitlichen Befugnisse zustehen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten benötigen. Mit dieser Zusicherung wird zugleich das im heutigen Artikel 3 BV enthaltene verfassungsrechtliche Bekenntnis zur Eigenstaatlichkeit der Kantone bekräftigt und erneuert.

Die Konferenz der Kantonsregierungen und einzelne Kantone bemerkten in ihren Vernehmlassungen, dass Artikel 32 Absatz 1 VE 95 die Kompetenzvermutung zu einer blossen Aufgabenteilung abschwäche [21]. Artikel 35 VE 96 trägt dieser Kritik Rechnung, indem er den in Artikel 3 Absätze 1 und 2 VE 96 nicht explizit weitergeführten Regelungsgedanken des Artikels 3 BV, zweiter Halbsatz, fortführt.

Artikel 36 Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes

Die Bestimmung führt in Absatz 1 Bestandteile der Artikel 123, 89 Absatz 2, 93 Absatz 2 und 86 Absatz 2 BV sowie ungeschriebenes Verfassungsrecht nach; Absatz 2 führt die punktuellen Anhörungsrechte der Artikel 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34ter, 34septies und 45bis BV nach [22].

Absatz 1 hebt die besondere Stellung der Kantone im Prozess der Willensbildung auf Bundesebene, insbesondere im Bereich der Rechtsetzung, hervor. Die Mitwirkungsbefugnisse im einzelnen ergeben sich aus anderen Bestimmungen des VE 96 (vgl. bes. Art. 50, Mitwirkung in der Aussenpolitik; Art. 131, fakultatives Referendum; Art. 132, Ständemehr; Art. 151, Standesinitiative) sowie aus Absatz 2. Dem Anliegen der Kantone,

---

19 Vgl. die Kommentierung von Art. 3 VE 96.

20 Die Bestimmung entspricht Art. 32 Abs. 1 VE 95.

21 KdK, AG, TG, SO, LDP-BS und GRLC; der Bund solle verpflichtet werden, die Hoheitsbefugnisse der Kantone zu wahren, forderte auch die FDP.

22 Art. 36 Abs. 1 entspricht Art. 32 Abs. 2; Art. 36 Abs. 2 entspricht Art. 155 Abs. 1 VE 95.

ihre Mitwirkungsrechte an de Willensbildung im Bund zu verstärken, wird im Rahmen der Reform der Volksrechte durch die Einführung des Initiativrechts für acht Kantone Rechnung getragen (Art. 128, 129 und 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte).

Absatz 2 verpflichtet den Bund in allgemeiner Weise zur rechtzeitigen und umfassenden Information der Kantone über seine Vorhaben. Wenn die Interessen der Kantone tangiert sind, ist der Bund gehalten, ihre Stellungnahmen einzuholen [23]. Das Anhörungsrecht gehört als Instrument vorbereitender, gestaltender Einwirkung zu den wichtigsten Partizipationsrechten der Kantone auf Bundesebene [24]. Mit der in Absatz 2 getroffenen Regelung werden die kantonalen Anhörungsrechte, die bis anhin auf Verfassungsstufe nur punktuell normiert [25] und erst auf Verordnungsstufe in allgemeiner Weise verbürgt sind [26], verfassungsrechtlich konsolidiert. Die Anhörung der Kantone wird auch in der allgemeinen Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren (Art. 138 VE) erwähnt.

Die Hervorhebung der Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes sowie die Informations- und Konsultationspflicht sind wichtige Anliegen, die die Kantone in ihrer Kernvernehmlassung vorgetragen haben [27].

Besondere Probleme können sich ergeben, wenn Gesetzesvorlagen in der parlamentarischen Phase erheblich geändert oder vom Parlament selbst erarbeitet werden. In diesen Fällen ist die Mitwirkung der Kantone in der Praxis häufig nicht im gleichen Masse gegeben wie bei der Vorbereitung von Vorlagen durch den Bundesrat. Möglicherweise könnte hier eine Anpassung der Vorschriften über das Vernehmlassungsverfahren oder der Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes angezeigt sein.

Artikel 37 Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts

Die Bestimmung führt ungeschriebenes Verfassungsrecht nach, das in Zusammenhang mit Artikel 3 BV steht [28]. Die geltende Bundesverfassung enthält in verschiedenen Kompetenzbestimmungen Vollzugsvorbehalte zugunsten der Kantone (vgl. z.B. Art. 24^{septies} Abs. 2, 24bis Abs. 5 und 25bis Abs. 3). Darüber hinaus entspricht es einer bewährten staatspolitischen Maxime, dass das Bundesrecht in der Regel durch die Kantone vollzogen wird. Der Bundesgesetzgeber richtet sich nach diesem Grundsatz, der jetzt in Artikel 37 VE 96 zur allgemeinen Richtschnur erhoben wird, die freilich keine absolute Geltung beansprucht, wie aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht.

Absatz 1 erster Satz statuiert den Grundsatz, dass die Kantone das Bundesrecht umsetzen und vollziehen, soweit dieses nichts anderes bestimmt. Vollzug meint dabei die

---

23 Für den Bereich der Aussenpolitik ist zu verweisen auf Art. 50 VE 96.

24 Vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 22.

25 Vgl. die Artikel 22bis, 27ter, 27^{quater}, 27^{quinquies}, 32, 34ter, 34^{septies} und 45bis BV.

26 Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren; SR 172.062.

27 KdK; vgl. auch TG, VD, GR und BS.

28 Die Bestimmung entspricht Art. 32 Abs. 3 VE 95.

eigentliche gesetzesverwirklichende Verwaltungstätigkeit. Unter Umsetzung ist die gesetzgeberische Tätigkeit der Kantone zu verstehen, wie sie namentlich im Zusammenhang mit Grundsatzgesetzegbungskompetenzen des Bundes erforderlich ist. Dabei ist den Kantonen regelmässig ein grösserer Gestaltungsspielraum belassen. Das Vollzugsrecht der Kantone kann durch den Bund eingeschränkt werden. Er kann den Vollzug teilweise oder ganz an sich ziehen. Dies kann bereits auf der Stufe der Verfassung oder aber auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geschehen. Die in der Bundesverfassung vorgezeichnete Vollzugsordnung ist insofern subsidiär. Wird die Verwirklichung der Bundesgesetzgebung den Kantonen überlassen, so hat der Bund in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben beachtet und gleichmässig gehandhabt werden [29]. Diesem Zweck dienen die Bundesaufsicht und die Tätigkeit der Rechtspflegeorgane des Bundes [30], namentlich des Bundesgerichts, wobei in der Regel eine Ermessenskontrolle und nicht bloss eine Verbandsaufsicht möglich ist.

Nach *Absatz 1 zweiter Satz* kann der Bund den Kantonen nur durch Gesetz Vollzugsverpflichtungen auferlegen. Mit dieser Bestimmung sollen Befürchtungen der Kantone entkräftet werden, dass ihnen der Bund auf Verordnungsstufe unvermittelt neue Vollzugspflichten und -lasten auferlegen könne. Artikel 37 VE 96 verankert insofern ein bundesstaatlich motiviertes Legalitätsprinzip [31]. *Absatz 1 zweiter Satz* schliesst es nicht aus, dass auch auf Verordnungsstufe gewisse "sekundäre" Vollzugspflichten geregelt werden, solche "sekundären" Vollzugspflichten bedürfen in Analogie zu den Grundsätzen der Gesetzesdelegation jedoch einer hinreichend klaren Grundlage im formellen Gesetz.

Im Anwendungsbereich von Absatz 1 sind mithin zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden: Nach dem ersten Satz geht der VE 96 davon aus, dass die Kantone vollziehungs- und umsetzungsberechtigt sind. Der Bund kann durch blosse Verordnung den Vollzug (ganz oder teilweise) an sich ziehen und somit das den Kantonen in Absatz 1 erster Satz zugestandene Recht entziehen. Vollzugverpflichtungen kann der Bund den Kantonen hingegen nicht auf der blossen Verordnungsstufe auferlegen; es bedarf dazu stets eines formellen Gesetzes, das auf Verordnungsstufe zwar präzisiert werden kann, aber nicht mit neuen, im Gesetz nicht vorgezeichneten Vollzugsverpflichtungen angereichert werden kann.

Absatz 2 statuiert den Grundsatz, dass der Bund in seiner Gesetzgebung nicht ohne Not die Gestaltungsfreiheit der Kantone einengen und damit deren Eigenständigkeit [32] schmälern soll. Wo es der Regelungsgegenstand zulässt, sollen die kantonalen und regionalen Unterschiede, insbesondere die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten, angemessen berücksichtigt werden. In dieser Rücksichtnahme widerspiegelt sich der Respekt vor der Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone:

---

29 Vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 83.

30 Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 34 ff. und 134 ff.

31 Allgemein dazu Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 45 f., 68 f., 86 ff., 184 f. und 336 f.

32 Vgl. auch Art. 38 VE 96.

Die Kantone können ihre grössere Bürgernähe zum Tragen bringen, und die schliesslich getroffene Regelung geniesst vermehrte Akzeptanz.

Absatz 3 verweist auf die Steuerhoheit der Kantone und auf den Finanzausgleich unter den Kantonen. Artikel 37 VE 96 verpflichtet den Bund nicht, den Kantonen finanzielle Mittel für die Umsetzung und den Vollzug des Bundesrechts zur Verfügung zu stellen. Der Bund hat indessen auf zweierlei Weise zu gewährleisten, dass den Kantonen ausreichende finanzielle Ressourcen für ihre Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben verbleiben: Zum einen hat er das Steuersubstrat der Kantone zu schonen; er soll deren Steuerkraft nicht ausschöpfen (vgl. auch Art. 119 Abs. 2 VE 96). Zum andern hat der Bund einen angemessenen interkantonalen Finanzausgleich sicherzustellen (Art. 126 VE 96).

Die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen in der Vernehmlassung gab Anlass zur Überarbeitung von Artikel 32 Absatz 3 VE 95, der lediglich bestimmte, dass die Kantone das Bundesrecht vollziehen, soweit dieses nichts anderes vorsieht. Gegenstand weiterer Stellungnahmen waren die Organisations- und Finanzautonomie [33].

Artikel 38 Eigenständigkeit

Die Bestimmung führt Artikel 3 BV und ungeschriebenes Verfassungsrecht nach [34].

Nach Artikel 38 ist der Bund verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Dieses klare verfassungsrechtliche Bekenntnis zur kantonalen Aufgaben-, Finanz- und Organisationsautonomie [35] bekräftigt die in den Artikeln 3, 34 und 35 VE 96 verankerten Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus. Die kantonale Eigenständigkeit ist nicht nur in den von Artikel 37 erfassten Bereichen der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht zu wahren, sondern auch wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen und Aufgaben wahrnimmt. Zudem kommt in Artikel 38 VE 96 deutlich zum Ausdruck, dass ein Eingriff in den Kern der Autonomie der Kantone gegen die Verfassung verstiesse. Mithin garantiert die Bestimmung einen substantiellen Föderalismus, insbesondere eine wesentliche Gestaltungsfreiheit der Kantone auf dem Gebiet der Organisation und der Finanzen.

In der Vernehmlassung hat die betreffende Bestimmung des VE 95 Zustimmung wie Ablehnung erfahren [36].

---

33 Für eine generelle Stärkung der Autonomie spricht sich die CVP-OW aus; die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes sowie die Gewährleistung der zur Umsetzung des Bundesrechtes notwendigen finanziellen Mittel aufzunehmen, fordert nebst der KdK auch die FDP; dass jede Veränderung des Steuer- und Finanzrechts des Bundes zuerst Rücksicht nehmen müsse auf Auswirkungen auf das kantonale Finanzrecht, bemerkt VD.

34 Die Bestimmung entspricht Art. 33 Abs. 1 VE 95.

35 Vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 55 ff. und 222 ff.; mit Bezug auf die Probleme der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht siehe die Kommentierung von Art. 37 VE 96.

36 Dafür: SGF; dagegen: SO, LDP-BS, SD-SG und CSPO; es solle eher von Souveränität als von Eigenständigkeit gesprochen werden, fordern: CP, PRD-NE und FRSP.

Artikel 39 VE 96 führt Artikel 7 BV sowie ungeschriebenes Verfassungsrecht nach [37]. Soweit Artikel 7 Absatz 1 BV Sonderbündnisse betrifft, ist er obsolet, da solche heute undenkbar geworden sind. Zudem verstiesse der Abschluss von Verträgen politischen Inhalts zwischen Kantonen gegen die Bundestreuepflicht beziehungsweise gegen die jetzt in Artikel 34 VE verankerten Grundsätze.

Artikel 39 VE 96 geht von einer umfassenden Ermächtigung der Kantone aus, untereinander Verträge und Vereinbarungen mit verschiedensten Zwecken abzuschliessen, welche Gegenstände aller Staatsgewalten betreffen können (Gesetzgebung, Verwaltung und Regierung, Gerichtswesen) [38]. Durch interkantonale Vereinbarungen können auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen geschaffen werden (*Absatz 1*). Interkantonale Verträge haben nach einem allgemein anerkannten Grundsatz Vorrang vor dem kantonalen Recht; hingegen geht das Bundesrecht dem Konkordatsrecht vor (vgl. Art. 40 VE 96). *Absatz 1 zweiter Satz* verdeutlicht, dass die Kantone Verträge abschliessen können, die Aufgaben von regionalem Interesse betreffen. Dass dazu im Rahmen des kantonalen Rechts auch die Gemeinden befugt sind, ist selbstverständlich und braucht in der Bundesverfassung nicht besonders erwähnt zu werden.

Absatz 2 regelt die Beteiligung des Bundes an Vorhaben der Kantone [39]. Denkbar ist ein regelrechter Beitritt des Bundes, aber auch die bloss informelle Mitwirkung. Eine Beteiligung des Bundes ist indessen nur im Rahmen seiner Zuständigkeiten zulässig [40]. Da Konkordatsrecht die Kompetenzordnung der Bundesverfassung nicht ändern darf, kommt ein Beitritt des Bundes zu rechtsetzenden Konkordaten nur in Betracht, wenn diese Möglichkeit in der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung angelegt ist. Wo eine einheitliche eidgenössische Regelung angestrebt wird, drängt sich der Weg der Bundesgesetzgebung auf [41]. Für die Beteiligung des Bundes an nicht-rechtsetzenden Vertragswerken, die die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe betreffen, lässt das Verfassungsrecht einen weiteren Raum. Auf vertraglicher Grundlage können auch gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden; diese bleiben allerdings auf Beratungs-, Koordinations- und Planungsaufgaben beschränkt; Entscheidungskompetenzen können ihnen nicht übertragen werden.

---

37 Die Bestimmung entspricht Artikel 34 VE 95.

38 Vgl. Dieter Zech, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Diss. Zürich 1972.

39 Auch wenn der VE 95 keine entsprechende Norm enthielt, wollte er eine solche Beteiligung des Bundes nicht verhindern.

40 Vgl. Yvo Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund Kantonen, Bern/Frankfurt am Main 1974, S. 245 f.; Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. 88/II (1969), H. 2, S. 549 ff., und S. 711 f.; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967/1982, Rn. 603.

41 Vgl. zuletzt das Beispiel der Börsengesetzgebung sowie das Vorgehen in den Bereichen der Waffen- und der Heilmittelgesetzgebung.

Nach *Absatz 3 erster Satz* dürfen interkantonale Verträge weder dem Bundesrecht noch den Interessen des Bundes noch den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen [42]. Die Verpflichtung der Kantone, die von ihnen abgeschlossenen Verträge dem Bund zur Kenntnis zu bringen (*Abs. 3 zweiter Satz*), soll diesen bundesverfassungsrechtlichen Schranken Beachtung verschaffen. Die Kenntnisgabe aller Verträge ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Bund den Vollzug von Verträgen verhindern kann, die diese Schranken missachten (vgl. Art. 7 BV). In Anbetracht der heute geübten Praxis zu Artikel 7 Absatz 2 BV und einem in der Vernehmlassung vielfach geäusserten Wunsch entsprechend, wird darauf verzichtet, eine eigentliche Genehmigungspflicht für Verträge zwischen den Kantonen festzuschreiben [43]. Die Beachtung der Vorgaben nach Artikel 39 Absatz 3 erster Satz wird dadurch sichergestellt, dass der Bundesrat gegen einen Vertrag Einsprache erheben kann (Art. 174 Abs. 3 VE 96), worauf die Bundesversammlung die Genehmigung ausspricht oder aber verweigert (Art. 160 Abs. 3 VE 96). Unabdingbare Voraussetzung für die Funktionstüchtigkeit bleibt aber weiterhin, dass die Verträge zwischen den Kantonen dem Bund zur Kenntnis gebracht werden.

In ihrer Vernehmlassung hat die Konferenz der Kantonsregierungen von der Genehmigungspflicht ganz absehen wollen und die Aufmerksamkeit auf die Erfüllung regionaler Aufgaben und auf die Mitwirkung des Bundes an Konkordaten gerichtet. Verschiedene Vernehmlasser haben eine Abschwächung oder gar eine Streichung des Genehmigungserfordernisses für Konkordate gefordert [44]. Soweit es im Rahmen des Nachführungsauftrags möglich war, wurde diesen Anliegen Rechnung getragen.

Artikel 40 Beachtung des Bundesrechts

Artikel 40 VE 96 führt Normgehalte von Artikel 3 BV und Artikel 2 der Übergangsbestimmungen sowie von Artikel 85 Ziffer 8 und Artikel 102 Ziffer 2 BV weiter [45].

Artikel 40 *Absatz 1* VE 96 normiert den bundesstaatlichen Rechtsgrundsatz, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht [46]. Der Grundsatz bezieht sich auf zuständigkeitsgerecht erlassenes Bundesrecht; überschreitet der Bund seine

---

42 Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. Bd. 88/II (1969), H. 2, S. 661.

43 Vgl. Art. 34 Abs. 3 VE 95.

44 Eine Streichung fordern: VD, CVP-OVS, SD-SG, GRLC und SEI; mit dem Hinweis, dies entspreche nicht der Praxis: CVP; dagegen, weil die Genehmigungspflicht das geltende Recht überschreite: CP und FRSP; eine gerichtliche Kontrolle durch das BGer anstelle der Genehmigung durch den Bund einführen möchte G-Mass.

45 Die Bestimmung entspricht Art. 35 VE 95.

46 Walther Burckhardt, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, in: Festschrift Fritz Fleiner, Tübingen 1927, S. 59 ff.; Max Imboden, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Ein Beitrag zur Lehre vom Bundesstaat unter Verarbeitung der schweizerischen Staatspraxis, Aarau 1940. – Rechtsfolge ist grundsätzlich die Ungültigkeit des kantonalen Aktes, nicht bloss die Suspension. In der Rechtslehre wird eine Abschwächung dieses Grundsatzes postuliert (vgl. Saladin in Kommentar BV, Art. 2 ÜB, Rz. 48).

Regelungskompetenzen, so geht grundsätzlich das kantonale Recht vor [47]. Der Grundsatz der sogenannten derogatorischen Wirkung des Bundesrechts ist impliziter Bestandteil des Normprogramms von Artikel 3 BV; in Rechtsprechung und Rechtslehre wird häufig auch Artikel 2 der Übergangsbestimmungen als Grundlage herangezogen. Absatz 1 will die bundesstaatliche Struktur zur Geltung bringen und zur Einheit der Rechtsordnung beitragen. Die Bestimmung bezweckt, Normkonkurrenzen aufzulösen, das sind Situationen, wo sich zwei Normen so widersprechen, dass sie denselben Sachverhalt unterschiedlich regeln [48]. Ob eine solche Konkurrenz überhaupt vorliegt, kann nur aufgrund einer sorgfältigen Auslegung der entsprechenden Zuständigkeitsbestimmungen und der darauf abgestützten gesetzlichen Regelungen festgestellt werden. Zur Vermeidung von Normkollisionen ist das kantonale Recht wenn immer möglich bundesrechtskonform auszulegen [49]. Der Vorrang des Bundesrechts ist von allen Behörden von Amtes wegen zu beachten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich beim Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts um ein verfassungsmässiges Recht; der Vorrang des Bundesrechts kann mithin auch im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde geltend gemacht werden.

Nach *Absatz 2* wacht der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone. Das bisher vor allem im Organisationsteil der Bundesverfassung geregelte Institut der *Bundesaufsicht* (vgl. Art. 85 Ziff. 8 und 102 Ziff. 2 BV), das auch in einzelnen Kompetenzbestimmungen des geltenden Rechts ausdrücklich angesprochen wird (vgl. z.B. Art. 22 bis, 37 und 40 BV), findet im VE 96 eine bessere systematische Einordnung. Die Aufsicht des Bundes hat sich hauptsächlich mit dem richtigen und gleichmässigen Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone (vgl. Art. 35 Abs. 2 VE 95) zu befassen; sie erstreckt sich daneben grundsätzlich auch auf die übrige Tätigkeit der Kantone und hat insgesamt sicherzustellen, dass dem Bundesrecht Beachtung geschenkt wird [50]. Zur Durchsetzung des Bundesrechts kann der Bund nötigenfalls die geeigneten Massnahmen ergreifen (vgl. Art. 85 Ziff. 8 und 102 Ziff. 2 BV). Wie schon das geltende Recht verzichtet der VE 96 darauf, die einzelnen Mittel zu nennen, die dem Bund grundsätzlich zur Verfügung stehen. Zu diesen Instrumenten zählen nach Praxis und Rechtslehre etwa der Erlass von Kreisschreiben, die Mahnung, die Klage beim Bundesgericht [51], die Weisung im Einzelfall, die Ersatzvornahme und, als äusserstes Mittel, die militärische Bundesexekution [52].

---

47 BGE 103 Ia 344. – Vgl. aber Art. 180 VE, wo in Fortführung von Art. 113 Abs. 3 BV das Gesetzesrecht des Bundes für massgebend erklärt wird.

48 Vgl. Max Imboden, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Aarau 1940, S. 51 und auch 91 ff.

49 BGE 111 Ia 295.

50 Vgl. Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 22 ff.

51 Vgl. dazu BGE 117 Ia 202.

52 Eingehend Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basel/Frankfurt am Main 1992, Bd. 1, Rn. 804 ff.; und Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel 1996/Frankfurt a.M., S. 135 ff.

3. Abschnitt: Stellung der Gemeinden

Die einzige Bestimmung des 3. Abschnitts befasst sich mit den Gemeinden, die im Bundesstaat neben Bund und Kantonen die dritte Ebene des Gemeinwesens bilden. Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften, die seit alters her gewisse Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen [53]. Die kommunale Selbstverwaltung ist in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet: In den föderal organisierten Gebieten Graubündens und des Wallis ist sie seit jeher stark ausgeprägt, während sie in anderen Landesgegenden weniger ausgebildet ist. Das Verfassungsrecht des Bundes belässt den Kantonen einen grossen Freiraum in Fragen der inneren Organisation (vgl. Art. 6 BV) und befasst sich dementsprechend grundsätzlich nicht mit der Ebene der Gemeinden [54]. Immerhin sind im Text der geltenden Bundesverfassung die Gemeinden vereinzelt direkt angesprochen (vgl. z.B. Art. 31 quinquies BV). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts gesteht den Gemeinden die Möglichkeit zu, im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 113 Abs. 1 BV) gegen eine Verletzung der ihnen gewährten Autonomie vorzugehen. Der VE 96 folgt dieser Tradition. Einem vielfach geäusserten Anliegen entsprechend wird in einem eigenen Artikel innerhalb des 3. Titels "Bund und Kantone" die Dreistufigkeit unseres Bundesstaates in angemessener Weise sichtbar gemacht. Die Gemeinden sind Teil der gelebten schweizerischen Verfassungswirklichkeit. Für eine weitergehende Bestimmung, wie sie in der Vernehmlassung (etwa in Gestalt eines eigentlichen Städteartikels) gefordert worden ist, besteht im Rahmen der Nachführung kein Raum.

Artikel 41

Die Bestimmung führt ungeschriebenes Verfassungsrecht nach [55].

Artikel 41 VE 96 bringt zum Ausdruck, dass es Sache der Kantone ist, die Organisation der Gemeinden zu bestimmen - auch wenn diese in der Bundesverfassung mitunter direkt angesprochen sind [56]. Sache der Kantone ist es auch, die Autonomie der Gemeinden in Fragen der Organisation und in Fragen der Aufgabenwahrnehmung festzusetzen, d.h. das Mass der kommunalen Entscheidungsfreiheit zu bestimmen. Häufig wird das Institut der Gemeindeautonomie im kantonalen Verfassungsrecht ausdrücklich gewährleistet. Daneben bietet die Rechtsprechung des Bundesgerichts den Gemeinden einen gewissen Schutz gegen eine Missachtung der ihnen gewährten Autonomie. In Bereichen, in denen eine Gemeinde über eine "relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" verfügt, steht der Rechtsweg an das Bundesgericht offen. Die Möglichkeit, vor Bundesgericht eine Verlet-

---

53 Dazu siehe W. A. Liebeskind, L'autonomie communale, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hunderjahrfeier der Bundesverfassung, hrsg. von den juristischen Fakultäten der schweizerischen Universitäten, Zürich 1948, S. 233 ff.

54 Vgl. Daniel Thürer, Bund und Gemeinden, Berlin usw. 1986.

55 Die Bestimmung entspricht Art. 33 Abs. 2 VE 95.

56 Vgl. Art. 31quinquies Abs. 3, 41bis Abs. 2, 41ter Abs. 2, und 110 BV.

zung der Gemeindeautonomie zu rügen, wird jetzt in Artikel 177 VE 96 ausdrücklich festgehalten [57].

In der Vernehmlassung wurde von kantonaler Seite kritisiert, Artikel 33 Absatz 2 VE 95 erhebe die Gemeindeautonomie zu einem Institut des Bundesrechts. Der VE 96 trägt dieser Kritik Rechnung, indem jetzt Artikel 41 VE 96 noch deutlicher als der VE 95 zu erkennen gibt, dass es sich bei der Gemeindeautonomie um ein Institut des kantonalen Rechts handelt, das indessen – wie Artikel 177 VE 96 festhält – den Rechtsschutz des Bundes geniesst [58].

4. Abschnitt: Bundesgarantien

Dieser Abschnitt fasst drei Bundesgarantien zusammen, nämlich die Gewährleistung der Kantonsverfassungen, den Schutz der verfassungsmässigen Ordnung sowie die Garantie von Bestand und Gebiet der Kantone. Gegenstand dieses Abschnitts sind auch Fragen, die in engem Zusammenhang mit den genannten Bundesgarantien stehen: die Regelung der Voraussetzungen, unter denen der Bund die Gewährleistung einer Kantonsverfassung übernimmt, die Regelung der Bundesintervention (als Folge der "Garantieleistung" des Bundes) sowie die Festlegung von Verfahrensgrundsätzen für Bestandes- und Gebietsveränderungen.

Artikel 42 Kantonsverfassungen

Artikel 42 VE 96 entspricht Artikel 6 BV [59].

In *Absatz 1* werden die inhaltlichen Voraussetzungen umschrieben, denen die kantonalen Verfassungen zu genügen haben, um die Gewährleistung des Bundes zu erlangen. Zugleich wird die Verfassungsstaatlichkeit der Kantone [60] als souveräne Gliedstaaten des Bundes (Art. 3 VE 96) bekräftigt. Die kantonalen Verfassungen genügen den Anforderungen an demokratische Ausgestaltung, wenn sie ein gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten [61].

---

57 Die Gemeindeautonomie gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann als verletzt, wenn "die kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder wenn sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt oder anwendet". BGE **103** Ia 468 ff.; **108** Ia 85; **110** Ia 197 ff.; **111** Ia 129 ff., bes. 132; vgl. dazu Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 255.

58 Die Erwähnung der Gemeindeautonomie in der Bestimmung über die Verfassungsgerichtsbarkeit entspricht auch einer Anregung von kantonaler Seite.

59 Die Bestimmung entspricht Art. 38 VE 95.

60 Vgl. Kurt Eichenberger, Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassungen, in: Festschrift Hans Huber, Bern 1981, S. 155 ff.

61 BBl **1995** I 977, mit Literaturhinweisen.

Absatz 2 verpflichtet die Kantone, um die Gewährleistung ihrer Verfassungen durch den Bund nachzusuchen. Diese Verpflichtung gilt auch für jede Verfassungsänderung. Die Gewährleistung fällt in die Zuständigkeit der Bundesversammlung (Art. 160 Abs. 2 VE 96). Die Wirkung der Gewährleistung ist deklaratorisch, deshalb können die kantonalen Verfassungen bereits in Kraft gesetzt werden, bevor die Gewährleistung erteilt ist. Im Falle der Nichtgewährleistung fällt die Bestimmung mit Wirkung *ex tunc* (seit ihrem Erlass) dahin. Die Kantonsverfassungen dürfen nach Absatz 2 nichts enthalten, was dem Bundesrecht widerspricht. Als im Bundesrecht eingeschlossen gilt auch das gesamte für die Schweiz verbindliche Völkerrecht. Die Gewährleistung wird nur verweigert, wenn sich die kantonale Verfassungsnorm jeder bundesrechtskonformen Auslegung entzieht.

Artikel 43 Verfassungsmässige Ordnung

Artikel 43 VE 96 führt die Artikel 5 und 16 BV nach [62].

Die Bestimmung setzt den Bund als Garanten ein für die allseitige Respektierung aller bedeutsamen Bestandteile der kantonalen Souveränität: der verfassungsmässigen Ordnung und der Rechte und Freiheiten des Kantonsvolkes (der Schutz des Kantonsgebiets findet seine Grundlage neu in Art. 44 VE 96). Die Gewährleistung der Integrität der verfassungsmässigen Ordnung schützt die kantonale Rechtsstaatlichkeit vor unrechtmässigen Angriffen von Seiten anderer Kantone, von aufständischen Bewegungen, aber auch von Seiten des Bundes selber. Die Bestimmung stellt sicher, dass die politischen Auseinandersetzungen in den Kantonen sowie die Beziehungen zwischen den Kantonen in den Bahnen des Rechts verlaufen. Die Bestimmung bietet eine Grundlage, um die Anforderungen von Artikel 6 BV (Art. 42 VE 96) durchzusetzen.

Gegenstand von *Absatz 1* ist der Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone durch den Bund. Von diesem Schutz werden namentlich auch die Freiheiten und Rechte des Volkes [63] erfasst, wie sie in den Kantonsverfassungen verankert und vom Bund gewährleistet worden sind (Art. 42 Abs. 2 VE 96).

Ziel der in *Absatz 2* normierten sogenannten Bundesintervention ist es, die gestörte öffentliche Ordnung in einem Kanton wiederherzustellen [64]; die Bundesintervention ist also die Massnahme, durch welche der Bund im konkreten Fall der von ihm übernommenen Garantie Nachachtung verschafft. Wie schon das geltende Recht äussert sich Artikel 43 nicht im einzelnen zu den Mitteln, die dem Bund zur Verfügung stehen. Neben zivilen Mitteln fällt auch der Einsatz von polizeilichen und militärischen Ordnungsorganen in Betracht. Praxis und Lehre gehen davon aus, der Bund sei von sich aus zu einer Intervention berechtigt, vorausgesetzt, die Ordnung im Innern eines Kantons sei gestört oder unmittelbar bedroht [65]; aus diesem Grund wird auf die besondere Erwähnung

---

62 Die Bestimmung entspricht Art. 37 VE 95.

63 Vgl. Knapp in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 57 ff.

64 Vgl. Macheret in Kommentar BV, Art. 16.

65 Vgl. schon BBl 1889 I 317 und 1094.

der Mahnung eines Hilfegesuchs des betroffenen Kantons als Voraussetzung verzichtet. Dass die Kantone im Fall einer Bundesintervention verpflichtet sind, den unter eidgenössischer Führung eingesetzten Truppen freien Durchzug zu gewähren (Art. 17 BV), versteht sich von selbst.

Im Sinn einer Neuerung könnte *Absatz 3* (Kostentragung) der Praxis der Bundesversammlung angepasst werden und die Kosten grundsätzlich dem Bund auferlegen, "wenn nicht die Bundesversammlung wegen besonderer Umstände etwas anderes beschliesst" (Art. 16 Abs. 4 BV). Allenfalls könnte die Regelung der Kostentragung im Fall einer Bundesintervention (Art. 16 Abs. 4 BV) überhaupt nicht mehr aufgenommen werden; damit würde die Entscheidung über die Kostentragung bei einer Bundesintervention von Fall zu Fall ins Ermessen der Bundesversammlung gestellt. Der VE 96 verzichtet auf die Begradigung.

In ihrer Vernehmlassung haben die Konferenz der Kantonsregierungen und die Kantone VS, NE, JU, AG, GR, GE und ZH gefordert, es solle den Kantonen beschränkt ermöglicht werden, ausserkantonale Polizeikräfte zu beanspruchen, bevor sie den Bund und die Armee um Hilfe angehen müssen. Im Rahmen der Nachführung kann diesem Anliegen nicht Rechnung getragen werden. Nach Artikel 16 BV sind die Kantone zwar zur gegenseitigen Hilfeleistung verpflichtet; diese Pflicht bezieht sich aber nur auf die in Artikel 16 genannten Fälle der "gestörte(n) Ordnung im Innern" und der "von einem andern Kantone (drohenden) Gefahr". Nach der herrschenden Rechtslehre bietet diese Bestimmung keine genügend breite Rechtsgrundlage für eine über die allgemeine Beistandspflicht (vgl. Art. 34 VE 96) hinausgehende Pflicht zur interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination beim polizeilichen Schutz der öffentlichen Ordnung [66]. In dieser Situation muss entweder der Konkordatsweg beschritten werden – was in der Tat in grossem Umfang geschehen ist –, oder aber das Verfassungsrecht des Bundes muss inhaltlich geändert werden.

Artikel 44 Bestand und Gebiet der Kantone

Artikel 44 VE 96 führt Normgehalte der Artikel 1 und 5 BV nach und kodifiziert Verfassungsgrundsätze, die die Praxis aus jenen Bestimmungen abgeleitet hat [67]. Gebietsabtretungen eines Kantons an einen anderen bedürfen danach der Zustimmung von Volk und Ständen, weil sie das politische Gleichgewicht im Innern der Eidgenossenschaft tangieren; anders verhält es sich bei blossen Grenzbereinigungen. Ungeschriebene Grundsätze des Bundesrechts verlangen, dass die Bürger der betroffenen Kantone und die Bevölkerung des betroffenen Gebiets zustimmen [68].

---

66 Vgl. Macheret in Kommentar BV, Art. 16, Rz. 26 in fine.

67 Die Bestimmung entspricht Art. 39 VE 95.

68 Vgl. zuletzt BBl 1995 III 1436 ff. betreffend den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat sowie BBl 1993 I 1035 f. betreffend den Kantonswechsel des Laufentals. Vgl. auch Aubert in Kommentar BV, Art. 1, Rz. 77 ff.; Heinrich Koller, Gebietsveränderungen im Bundesstaat, Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in: Festschrift Alfred Rötheli, Solothurn 1990, S. 181 ff.; Walter Fetscherin, Änderungen im Bestand der Gliedstaaten in Bundesstaaten der Gegenwart,

Artikel 1 BV (Bestandesgarantie) garantiert einerseits die Zugehörigkeit der aufgelisteten Kantone zum Bund, andererseits den Bestand der Kantone und das durch die bundesstaatliche Struktur der Eidgenossenschaft erlangte kulturelle und politische Gleichgewicht. Garantiert wird das Gebiet im geographischen Sinn [69]. Artikel 5 BV garantiert den Kantonen u.a. deren Gebiet und fordert gegenseitige Respektierung der territorialen Integrität durch die Kantone [70]. Die Schaffung oder Aufhebung von Kantonen bedingt zwingend eine Verfassungsänderung [71], es besteht dafür also ein Zustimmungserfordernis von Volk und Ständen, was auch im Rahmen bisheriger Revisionsbestrebungen unumstritten war [72]. Aber auch bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen verlangt die herrschende Lehre, wenn auch mit unterschiedlicher Argumentation, einen Bundesbeschluss, der die Zustimmung von Volk und Ständen erfordert; dies entspricht der Behördenpraxis [73]. Von den Gebietsveränderungen sind blosse Grenzkorrekturen zu unterscheiden, bei denen die Grenzlinienführung im Vordergrund steht und die nach wie vor durch Vertrag zwischen den beteiligten Kantonen möglich sein sollen [74]. Artikel 44 VE 96 will dieses materielle Verfassungsrecht kodifizieren und verlangt in Übereinstimmung mit der bisher geübten Praxis für Veränderungen in Bestand und Gebiet der Kantone die Zustimmung der betroffenen stimmberechtigten Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. Damit klärt er eine bisher nicht explizit geregelte

---

Bern/Frankfurt a. M. 1973. Zum Teil abweichend Luzius Wildhaber, Ederswiler und Vellerat – zur *Gebietsveränderung im Bundesstaat, in Festschrift Hans Huber, Bern 1981, S. 343 ff.*; Dieter Pfirter, Bundesrechtliche Vorschriften für einen Kantonswechsel einzelner Gemeinden, ZSR **1989** I, S. 539 ff.

69 Vgl. Knapp in Kommentar BV, Art. 5, Rz. 28.

70 Vgl. die Nichtgewährleistung des Wiedervereinigungsartikels 138 der Jurassischen Kantonsverfassung, BBl **1977** II 273 ff.; III 256.

71 BBl **1947** III 281; **1970** II 555; **1979** III 793; 1137; dazu Hans Nef, Wandlungen im Bestand der Kantone, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. 77 /I (1958), S. 1 ff.

72 Vgl. die Standesinitiativen von Bern und Neuenburg, AB **1980** N 55 ff. und 791 ff. und die Botschaft des Bundesrats vom 27. Januar 1993, BBl **1993** I 1035 ff.; der Kanton Bern forderte, die Bundesverfassung sei wie folgt zu ergänzen: [1] Die Vereinigung von Kantonen, die Schaffung neuer Kantone und der Übergang eines Gebietes von einem Kanton zu einem andern bedürfen der Zustimmung der beteiligten Kantone, der betroffenen stimmberechtigten Wohnbevölkerung sowie von Volk und Ständen. [2] Die Voraussetzungen und das Verfahren werden durch ein Bundesgesetz geregelt, das im Einzelfall durch Bundesbeschluss ergänzt werden kann (S. 792); der Kanton Neuenburg forderte, die Bundesverfassung sei so zu ergänzen, dass das Verfahren für den Zusammenschluss zweier Kantone, für die Schaffung eines neuen Kantons und für den Wechsel bestimmter Gebiete von einem Kanton zu einem andern bestimmt und der betroffenen Bevölkerung ein *Initiativrecht eingeräumt wird, dass die Rechte und Pflichten des Bundes und der betroffenen Kantone* in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens festgelegt werden und dass angegeben wird, welche Bürgerinnen und Bürger zu den für die Selbstbestimmung angeordneten Urnengängen zugelassen sind.

73 Vgl. die Hinweise oben sowie Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 59f. und 73f.; BBl **1947** III 281, **1970** II 555, **1977** III 793 ff., **1979** III 1132 ff..

74 Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit den Art. 102 Ziff. 7 und 85 Ziff. 5 BV; dazu Karl H. Spillmann, Die Kantonsgrenze mit besonderer Berücksichtigung ihrer Verlegung, Diss. Zürich 1954.

Frage; es bleiben aber die weitergehenden Anliegen der Standesinitiativen von Bern (1980 M zu 77.202) und Neuenburg (1980 M zu 78.201) bestehen.

Auf die 1995 zur Diskussion gestellte und fast durchweg unterstützte [75] *Variante* zu Artikel 39 VE 95, die für Gebietsveränderungen einerseits und für Veränderungen im Bestand der Kantone anderseits unterschiedliche Verfahren vorsieht, wird aus den einleitend dargestellten allgemeinen Gründen verzichtet (vgl. Ziff. 16) [76].

5. Abschnitt: Bürgerrechte, Stimm- und Wahlrechte

Der 5. Abschnitt handelt von der Stellung der hier sowie im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer. Die grundrechtlichen Aspekte der politischen Rechte sind im Grundrechtsteil enthalten (Art. 29 und 30); das Stimm- und Wahlrecht in Bundessachen regelt Artikel 127 unter dem Titel Volk und Stände. Im 5. Abschnitt sind dagegen jene allgemeinen Regeln zusammengefasst, die das Stimm- und Wahlrecht in Bund und Kantonen gleichermassen betreffen.

Artikel 45 Bürgerrechte

Artikel 45 entspricht den Artikeln 43 Absätze 1 und 4, 44 Absatz 3, 46 Absatz 1, 47 und 60 BV beziehungsweise Artikel 40 VE 95.

In *Absatz 1* wird festgehalten, dass sich die schweizerische Staatsangehörigkeit (Oberbegriff) zwingend aus mindestens drei Bürgerrechten zusammensetzt, nämlich aus dem Schweizer Bürgerrecht sowie aus mindestens je einem Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Es ist daher nicht möglich, nur eines oder zwei dieser Bürgerrechte innezuhaben.

Absatz 2 verbietet es den Kantonen und Gemeinden, niedergelassene Bürgerinnen und Bürger anderer Kantone und Gemeinden oder Eingebürgerte aufgrund ihres Bürgerrechts anders zu behandeln als die eigenen Bürgerinnen und Bürger (Art. 43 Abs. 4, 44 Abs. 3

---

75 Die Variante wird von einer klaren Mehrheit der Vernehmlassungen befürwortet: KdK, 13 Kantone (JU, FR, BS, BL, GE, AG, TI, SO, AR, GR, ZG, SH, UR), 11 Gemeinden, 7 Parteien (FDP, CVP, SP, GRÜNE, LdU, EVP, LP) und 29 Organisationen. Gegen die Variante sind: 3 Kantone (VS, SG, AI), 4 Parteien (SVP, SD, FPS, EDU) und 4 Organisationen.

76 Nach der Variante zu Art. 39 VE 95 wäre für Gebietsveränderungen nurmehr die Zustimmung der Bundesversammlung (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) erforderlich, für Bestandesänderungen hingegen nach wie vor auch jene von Volk und Ständen. Die von einigen als unverhältnismässig empfundene obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen über den Wechsel von Vellerat zum Kanton Jura wäre nach dieser Variante nicht erforderlich gewesen. Ein erleichtertes Zustimmungserfordernis hatten bereits Art. 42 VE 77 und Art. 48 Modell-Studie EJPD vorgesehen. – Im Zusammenhang mit dieser Regelung stehen zwei vom Nationalrat überwiesene Postulate: das Postulat Gross vom 17. März 1993 (1993 P 93.3132) fordert ein Absehen vom Erfordernis der Zustimmung von Volk und Ständen bei einem Kantonswechsel einzelner Gemeinden, das Postulat Bonny vom 12. Dez. 1990 (1991 P 90.949) ein qualifiziertes Mehr von 2/3 für die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung zu Gebietsveränderungen.

und Art. 60 BV). Diese Bestimmung bezieht sich indessen nicht auf eine Ungleichbehandlung gestützt auf den Wohnsitz [77]. Eine Ausnahme von diesem absoluten Gleichbehandlungsgebot ist nur dann zulässig, wenn es um die Stimmberechtigung in Bürger- und Korporationsgemeinden oder den Anteil an deren Vermögen geht. Diese Lösung entspricht dem Antrag der Kantone [78], beim herkömmlichen System zu bleiben. Einige andere Vernehmlasser fordern demgegenüber die Streichung dieses Vorbehalts [79].

Artikel 46 Absatz 1 BV ist obsolet, da sich seit der Vereinheitlichung des Zivilrechts in der Schweiz kaum mehr Bereiche denken lassen, für welche die Kompetenzbestimmung eine Bedeutung hätte. Artikel 47 BV ist ebenfalls obsolet. Der Bund ist dem Gesetzgebungsauftrag seit 1874 unwidersprochen nie nachgekommen; dies zeigt, dass kein Bedarf für den Erlass entsprechender Bestimmungen besteht. Die in Artikel 43 Absatz 6 BV vorgesehene Genehmigung kantonaler Gesetze über die Niederlassung hat durch die Revision von Artikel 45 BV im Jahre 1975 stark an Bedeutung verloren; auf eine ausdrückliche Erwähnung im Verfassungstext wird verzichtet. Artikel 174 Absatz 2 VE 96 sieht eine allgemeine Regelung der Genehmigungspflicht vor.

Artikel 46 Erwerb und Verlust des Bürgerrechts

Artikel 46 führt die Artikel 44 und 68 BV nach und entspricht Artikel 41 VE 95. Die Bestimmung hat kaum Reaktionen in der Vernehmlassung ausgelöst. Der LdU fordert eine erweiterte, die Grünen verlangen eine umfassende Bundeskompetenz. Die Wirkungen erstrecken sich nicht nur auf das Schweizer Bürgerrecht, sondern auch auf das Kantons- und Gemeindebürgerrecht.

Die Regelung von Artikel 44 Absatz 1 BV wurde nur redaktionell überarbeitet und ist in *Absatz 1* enthalten. Danach normiert der Bund umfassend und abschliessend die Auswirkungen der in diesem Absatz genannten familienrechtlichen Vorgänge auf die Bürgerrechte sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung.

Absatz 2 handelt von der Einbürgerung aus anderen als familienrechtlichen Vorgängen. Der Bund hat den Auftrag, in diesem Bereich Mindestvorschriften zu erlassen, die eine minimale Gleichbehandlung garantieren sollen. Wie im geltenden Recht ist es Sache des Bundes, die Einbürgerungsbewilligung zu erteilen. Damit kann der Bund verhindern, dass die örtlichen Behörden eine Einbürgerungspolitik betreiben, die den gesamtschweizerischen Interessen abträglich ist. Den Kantonen bleibt das Recht, das Bürgerrecht nicht zu erteilen oder zusätzliche Erfordernisse aufzustellen. Die Verfassungsbestimmung gibt dem Bund ferner die Kompetenz, eine erleichterte Einbürgerung vorzusehen, wenn ein Anknüpfungspunkt nach Absatz 1 vorhanden ist [80].

---

77 Vgl. Grisel in Kommentar BV, Art. 60, Rz. 7.

78 KdK, ZH, SZ, ZG, AG, VS, NE, JU.

79 SP, FGS, SKF, SGS–1, SOLAR, SSES, SKG.

80 Vgl. Grisel in Kommentar BV, Art. 44, Rz. 56, 62 ff.

Artikel 68 BV diente ursprünglich dazu, heimatlosen Personen, die völkerrechtlich als schweizerische Staatsangehörige zu betrachten waren, zu einem Kantons- und/oder Gemeindebürgerrecht zu verhelfen (Ausmittlung von Bürgerrechten). Aufgrund der heutigen Gesetzgebung treten solche Fälle praktisch nicht mehr auf, und Artikel 68 BV ist obsolet geworden. Für die Verhinderung künftiger Fälle von Staatenlosigkeit genügt die hier umschriebene Bundeskompetenz.

Auf die Einführung einer ausschliesslichen Gesetzebungskompetenz des Bundes in Einbürgerungsfragen, wie dies die Grünen fordern, wird aus föderalistischen Überlegungen verzichtet.

Artikel 47 Ausübung des Stimm- und Wahlrechts

Artikel 47 entspricht Artikel 43 Absätze 2, 3, 5 und 6 sowie Artikel 74 Absatz 4 BV beziehungsweise Artikel 42 VE 95. In der Vernehmlassung war umstritten, ob ausländischen Staatsangehörigen ebenfalls politische Rechte einzuräumen seien [81]. Diese Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts würde den Rahmen der Nachführung sprengen.

Absatz 1 hält fest, dass der Bund das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten regelt. In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten sind dagegen (entsprechend Art. 74 Abs. 4 BV) die Kantone zuständig. Die grundrechtlichen Aspekte des Stimm- und Wahlrechts sind im 2. Titel (Grundrechte und Sozialziele) in einem eigenständigen Artikel über die Wahl- und Abstimmungsfreiheit geregelt (Art. 30).

Absatz 2 führt aus, dass das Stimm- und Wahlrecht auf allen staatlichen Ebenen grundsätzlich in der Wohnsitzgemeinde ausgeübt wird. Nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen kann vom Wohnsitzprinzip abgewichen werden.

Absatz 3: Die politischen Rechte auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene dürfen nicht in mehr als einem Kanton ausgeübt werden (Art. 43 Abs. 3 BV). Auf Wunsch der Kantone [82] wird dieser Grundsatz auch im Entwurf ausdrücklich verankert.

Absatz 4 garantiert einerseits unausgesprochen die Gleichbehandlung der niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger bezüglich des Stimm- und Wahlrechts. Zudem erlaubt er den Kantonen ausdrücklich, für die Ausübung dieser Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene den Personen mit Heimatberechtigung in einem Drittkanton eine Wartefrist von maximal drei Monaten aufzuerlegen (vgl. Art. 43 Abs. 5 BV). Die Kantone verzichten heute allerdings mehrheitlich auf die Festlegung einer solchen Wartefrist. Absatz 4 zweiter Satz führt Artikel 43 Absatz 6 BV nach.

---

81 Dafür: EKR, SP-F/CH, SP-F/BE, SP-F/AG, SBK-2, SKM; dagegen: EDU, CVP-OW, ID-CH. Ferner hat die Jugendsession eine Petition eingereicht, die das Stimmrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer fordert. Der Nationalrat hat am 4. Okt. 1996 aufgrund dieser Petition ein entsprechendes Postulat an den Bundesrat überwiesen (96.3366).

82 KdK, BS, VS, NE, JU, GE, GR, ZH, AG, BL, ZG.

Artikel 48 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Dieser Artikel entspricht Artikel 45bis BV beziehungsweise Artikel 43 VE 95.

Die Verfassungsbestimmung bezweckt, die Beziehungen zwischen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern unter sich und mit der Schweiz so eng wie möglich zu halten. Sie erteilt dem Bund einen Förderungs- und einen Gesetzgebungsauftrag.

In persönlicher Hinsicht betrifft Artikel 48 VE 96 ausschliesslich Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Es sind dies Personen, die nach dem Bürgerrechtsgesetz (SR *141.0*) das Schweizer Bürgerrecht besitzen, jedoch im Ausland Wohnsitz haben. Der Begriff "Wohnsitz" wird von der Gesetzgebung je nach konkretem Bedürfnis unterschiedlich definiert. Es bedarf jedoch regelmässig einer ziemlich dauerhaften und engen Beziehung zum Drittland, damit von einem Wohnsitz im Ausland gesprochen werden kann. Grundsätzlich sind Doppelbürgerinnen und -bürger auch eingeschlossen. Doch ist es Sache der Gesetzgebung, in jedem Einzelfall festzulegen, ob eine Regelung auch für sie gilt.

Die Bestimmung enthält in *Absatz 1* (wie schon Artikel 45bis BV) eine Generalklausel ohne Begrenzung sachlicher Art. Die Verfassungsbestimmung lässt somit die Förderung von Beziehungen jeglicher Art zu. Das Völkerrecht setzt jedoch Schranken, da nach dem Grundsatz der Territorialhoheit der Staaten auch ausländische Personen in der Regel dem Recht des Staates unterstehen, in dem sie sich aufhalten. Die Kantone [83] fordern eine Erwähnung der Kantone im Normtext, da nach ihrer Meinung der Bund nicht über eine ausschliessliche Zuständigkeit verfüge. Der Bund ist auch aus der Sicht des Bundesrates nicht ausschliesslich zuständig. Er verfügt vielmehr über eine parallele Förderungskompetenz. Eine Erwähnung der unbestritten vorhandenen kantonalen Kompetenzen wäre angesichts der Artikel 3 und 35 VE 96 systemwidrig. Hingegen scheint es aus politischen Gründen gerechtfertigt, die Auslandschweizer-Organisationen wie im geltenden Recht ausdrücklich zu erwähnen, auch wenn dies – rein juristisch – nicht notwendig wäre.

Nach *Absatz 2* kann der Bund insbesondere in drei Bereichen gesetzgeberisch tätig werden: Er kann Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer erlassen. Allerdings beschränkt sich diese Kompetenz auf die Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene [84]. Durch die Erwähnung der Wehrpflicht wird die Entbindung von Auslandschweizern von der Wehrpflicht und dem Militärpflichtersatz verfassungsmässig abgesichert. Schliesslich kann der Bund die Fürsorge für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer regeln. Nach Artikel 3 des BG über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (SR *852.1*) trägt der Bund diese Kosten.

Die Kantone [85] möchten sich stärker an den Wortlaut von Artikel 45bis BV anlehnen. Eine sprachliche Straffung des Normtextes, die keine materielle Auswirkungen hat,

---

83 KdK, VS, NE, JU, ZH, AG, BS, BL, GR.

84 Grisel in Kommentar BV, Art. 45bis, Rz. 10.

85 KdK, VS, NE, JU, ZG, AG.

scheint jedoch angemessen. Nach Artikel 45bis Absatz 2 (zweiter Satz) BV sind beim Erlass der Ausführungsbestimmungen die Kantone anzuhören. Der VE 96 regelt das Anhörungsrecht der Kantone in allgemeiner Weise, so dass hier auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet wird.

2. Kapitel: Zuständigkeiten

Die Bundesverfassung geht von einer Aufzählung der Bundeskompetenzen (Einzelermächtigungen) aus. Die kantonalen Zuständigkeiten werden nur ausnahmsweise erwähnt; für sie gilt die subsidiäre Generalklausel (Art. 3 BV bzw. Art. 3 VE 96). Damit besteht ein lückenloses System der Kompetenzaufteilung. Für die Umschreibung der Bundeskompetenzen verwendet die geltende Verfassung zahlreiche unterschiedliche Wendungen.

Im Verhältnis zu den kantonalen Kompetenzen werden in bezug auf die rechtliche Wirkung meist folgende Typen von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes unterschieden [1]:

- Der Begriff *"ausschliessliche Kompetenz"* wird verwendet für Zuständigkeiten des Bundes mit ursprünglich derogierender Kraft; mit Aufnahme der Verfassungsnorm gehen die kantonalen Kompetenzen in diesem Bereich unter, auch wenn auf Bundesstufe noch kein konkretisierendes Gesetzesrecht vorliegt.
- Der Begriff *"konkurrierende Kompetenz"* umschreibt Zuständigkeiten des Bundes mit nachträglich derogierender Kraft; solange der Bund von seiner Zuständigkeit nicht Gebrauch macht, bleiben die Kantone zuständig. Die kantonale Kompetenz geht in dem Umfang unter, als der Bund seine Zuständigkeit durch Erlass von Gesetzen ausfüllt.
- Mit dem Begriff *"parallele Kompetenzen"* werden jene Bereiche bezeichnet, in denen Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig von einander zuständig sind (z.B. Hochschulförderung, direkte Steuern, Entwicklungshilfe).

In bezug auf die Intensität der Aufgabenerfüllung wird wie folgt differenziert: *Umfassende* Kompetenzen decken einen ganzen Sachbereich ab, *fragmentarische* Kompetenzen erfassen nur ein Teilgebiet. Soll der Bund bloss die Grundzüge eines Bereichs regeln und die notwendige Konkretisierung den Kantonen überlassen, so wird von einer Kompetenz zur *Grundsatzgesetzgebung* gesprochen.

In der Lehre sind die verschiedenen Sachzuständigkeiten nie umfassend einzelnen Kompetenztypen zugeordnet worden. Neben einigen Musterbeispielen, deren Zuordnung unbestritten ist, gibt es eine grössere Zahl von Bestimmungen, über deren Einordnung eine gewisse Unklarheit herrscht. Im VE 95 sind die Zuständigkeiten konsequent nach den erwähnten Kompetenztypen unterschieden worden [2]. Dabei wurden folgende Formulierungen verwendet: " ... ist Sache des Bundes" für ausschliessliche Kompetenzen, "Der Bund erlässt Vorschriften über ...." für konkurrierende Kompetenzen und "...erlässt Grundsätze über ..." für Kompetenzen zur Grundsatzgesetzgebung.

---

1 Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 289–304; Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz I, Rz. 686, 696 f., Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 184–210.

2 Vgl. Vernehmlassungsunterlagen, Verfassungsentwurf 1995, S. 66; die Parallelkompetenz wird in dieser Anmerkung zwar nicht erwähnt, sie findet aber im VE ebenfalls Anwendung.

Auch der VE 96 versucht, die Kompetenzen zum Erlass von Normen durch einen einheitlichen Sprachgebrauch möglichst klar zuzuordnen. Gleichzeitig sollen aber bewährte Formulierungen aus der geltenden Verfassung übernommen werden, um ihre differenzierte Ordnung der Zuständigkeiten weiterzuführen, soweit dies zweckmässig erscheint. Dies führt zur Verwendung folgender Formulierungen im VE 96:

Für umfassende, in einigen Fällen ausschliessliche, ursprünglich derogierende Kompetenzen:
- "... ist Sache des Bundes"
- "Die Gesetzgebung über ... ist Sache des Bundes"

Für konkurrierende, nachträglich derogierende Kompetenzen:
- "Der Bund regelt ..."
- "Der Bund erlässt Vorschriften ..."
- "Der Bund kann Vorschriften erlassen ..."

Für Kompetenzen zum Erlass von Grundsätzen:
- "Der Bund legt Grundsätze fest ..."
- "Der Bund erlässt Mindestvorschriften ..." [3]

Bei den konkurrierenden Kompetenzen wird weiterhin unterschieden zwischen Ermächtigungen ("Kann-Formulierung") und Verpflichtungen des Bundes. Ist eine Kompetenz in eine "Kann-Formulierung" gekleidet, signalisiert dies einen etwas grösseren Handlungsspielraum des Bundes. Es bedeutet aber nicht, dass der Bund nach Belieben zwischen Untätigbleiben und dem Erlass von Vorschriften wählen kann. Wenn es das öffentliche Interesse erfordert, *muss* der Bund handeln – auch bei einer blossen Ermächtigungsklausel [4].

1. Abschnitt: Beziehungen zum Ausland

Die Aussenpolitik hat primär die Interessenwahrung der Schweiz nach aussen, insbesondere ihre Unabhängigkeit und Existenzsicherung, zum Ziel [5]. Der Bundesrat legt seine aussenpolitischen Ziele periodisch in Berichten dar. Für die 90er Jahre stehen fünf Gesichtspunkte im Vordergrund:

---

3 Diese Formulierung stellt eine Abweichung von den Standardformulierungen dar und wird nur in Art. 46 Abs. 2 verwendet. Dies ist gerechtfertigt, weil die Bestimmung praktisch wörtlich aus der geltenden Verfassung übernommen wird und klar und prägnant formuliert ist.

4 Vgl. Saladin, Kommentar BV, Art. 3, Rz. 82–84; Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I, S. 65; am zurückhaltendsten Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz I, Rz. 688, der nur von einer politischen Verpflichtung spricht, da es an der gerichtlichen Durchsetzbarkeit fehlt.

5 Zur Frage programmatischer Ziele der schweizerischen Aussenpolitik auf Verfassungsebene vgl. Jean Monnier, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. Bd. 105/II (1986), S. 121 ff.; Walter Kälin, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik, S. 251 ff.

- die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden;
- die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit;
- die Förderung der Wohlfahrt;
- der Abbau sozialer Gegensätze; und
- der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen [6].

Seit der Schaffung des Bundesstaates tritt die Schweiz in der Staatengemeinschaft grundsätzlich durch den Bund als völkerrechtliches Subjekt auf. Der Bund kann völkerrechtliche Verträge schliessen, Krieg erklären und Frieden schliessen. Den Kantonen verbleiben begrenzte Kompetenzen: Sie können Staatsverträge nur abschliessen, sofern sie nicht gegen das Recht und die Interessen des Bundes oder die Rechte anderer Kantone verstossen. Sie sind ferner auf die Vermittlung des Bundes angewiesen. Im Verkehr mit untergeordneten Behörden können sie auch selbständig auftreten und entsprechende Verträge abschliessen. Diese Verträge müssen dem Bundesrat zur Einsicht vorgelegt werden; wenn vom Bundesrat oder von einem Kanton Einsprache erhoben wird, so bedürfen sie der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und der ausländischen Zentralbehörde wird ebenfalls durch den Bund geführt.

Die Kompetenz des Bundes umfasst alle Bereiche, also auch jene, die innerstaatlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen; der Bund verfügt namentlich auch über eine umfassende Zuständigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen [7]. Die vom Bund abgeschlossenen Verträge binden auch die Kantone.

Artikel 49 Auswärtige Angelegenheiten

Artikel 49 VE 96 entspricht Artikel 8 BV und den von Lehre und Praxis daraus abgeleiteten Grundsätzen [8].

Absatz 1 überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Als bedeutendster Bereich dieser Befugnis ist die umfassende Vertragsschlusskompetenz zu nennen. Der Bund kann grundsätzlich auch Verträge über Bereiche schliessen, die innerstaatlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen [9]. Er pflegt dabei aber grosse Zurückhaltung, denn die innerstaatliche Kompetenzverteilung soll nicht auf diesem Weg relativiert werden. Soweit zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge landesrechtliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden müssen, geschieht dies in

---

6 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Bericht zur Neutralität (Anhang) vom 29. November 1993, BBl 1994 I 155.

7 Vgl. die Kommentierung der Vertragsschlusskompetenz in den Art. 143 und 158 VE 95.

8 Vgl. Dietrich Schindler in Kommentar BV, Art. 8, bes. Rz. 30 ff. – Die Bestimmung entspricht Art. 44 VE 95.

9 Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basel/Frankfurt a. M. 1991, Bd. 1, Rn. 676f.; Yvo Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a. M. 1974, S. 106 ff.; Luzius Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution, Basel/Stuttgart 1971, S. 310 ff.

den Bereichen, in denen sie innerstaatlich zuständig sind, grundsätzlich durch die Kantone. Die Kantone sind verpflichtet, vom Bund abgeschlossene Verträge wie die übrige Bundesgesetzgebung umzusetzen und zu vollziehen. Im Rahmen der Bundesaufsicht kann der Bund bei Bedarf die Kantone zur zeit- und sachgerechten Durchführung völkerrechtlicher Verträge anhalten (vgl. Art. 40 VE 96). Der Bund kann aber die Umsetzung auch selbst vornehmen, wenn dies für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen unerlässlich oder aufgrund der Vertragsinhalte angezeigt ist; dazu hat er eine allgemeine und stillschweigende Zuständigkeit [10].

Neben dem völkerrechtlichen Vertrag gibt es zahlreiche andere Instrumente aussenpolitischen Handelns, deren Handhabung gestützt auf die aussenpolitische Kompetenz dem Bund obliegt. Aussenpolitische Aktivitäten können auch die Gestalt verfassungsunmittelbarer Staatsakte oder vertragsunabhängiger landesrechtlicher Erlasse annehmen. Hierbei ist der Bund aber – anders als beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge – an die innerstaatliche Aufgabenteilung gebunden; derartige Akte und Erlasse sind also nur zulässig, wenn sie den Bereich der auswärtigen Beziehungen betreffen.

Der Bereich der auswärtigen Angelegenheiten lässt sich nicht abschliessend bestimmen. Es zählen dazu beispielsweise Massnahmen der traditionellen Aussenpolitik, wie die Anerkennung von Staaten und Regierungen, die Pflege diplomatischer und konsularischer Beziehungen und die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen sowie der diplomatische Schutz von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland. Es gehören dazu auch Massnahmen der internationalen Solidarität, wie die Leistung guter Dienste, die Entwicklungszusammenarbeit, die Mitwirkung im Rahmen der internationalen Katastrophenhilfe oder die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen.

Absatz 2 nennt im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung einige wichtige Ziele der schweizerischen Aussenpolitik. Die Bestimmung nennt die Sicherheit und Wohlfahrt des Landes sowie die Achtung der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie sowie das friedliche Zusammenleben der Völker, enthält aber insbesondere auch einen ausdrücklichen Hinweis auf die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe (Linderung von Not und Armut); angesichts der beträchtlichen Aufwendungen der Schweiz auf diesen Gebieten ist dieser Hinweis aus Gründen der Transparenz angebracht. Der Bereich der Aussenpolitik erfährt mit diesen Hinweisen auf wichtige und dauerhafte Ziele keine Sonderbehandlung, denn zahlreiche weitere Zuständigkeitsnormen enthalten – bereits in der geltenden Verfassung – ähnliche programmatische Elemente. Selbstverständlich steht die Wahrung der Interessen des Landes bei der Pflege der Aussenbeziehungen an erster Stelle. Verschiedentlich wurde eine Ergänzung um die fünf aussenpolitischen Ziele des Bundesrates gefordert, wie sie im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren zum Ausdruck gelangen [11]. Der Bundesrat erachtet es nicht als sinnvoll, den zeitbedingten Zielen für die neunziger Jahre durch die Neuerung in der Verfassung überzeitlichen Charakter zu geben.

---

10 Dietrich Schindler in Kommentar BV, Art. 8, Rz. 2.

11 FDP, SBK-2, SEK, SKM, DB, ARW, FAST, CAR und CDT; zum Bericht siehe obenstehende Einleitung und BBl 1994 I 155.

Absatz 3 macht deutlich, dass der Bund bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten im Bereich der Aussenpolitik auch die Anliegen der Kantone einbeziehen muss. Die Situationen, in denen der Bund auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten die Zuständigkeiten der Kantone tangiert, werden zunehmend zahlreicher und gewinnen stark an Bedeutung; aus diesen Gründen ist es dringend angezeigt, die Zuständigkeiten der Kantone zu berücksichtigen und ihre Interessen zu wahren.

Die von der Konferenz der Kantonsregierungen vorgeschlagene Formulierung von Absatz 3, wonach der Bund in seiner Aussenpolitik nicht nur die Interessen, sondern auch die Zuständigkeiten der Kantone zu wahren habe, überstiege den Nachführungsauftrag, weil der Bund im Bereich der Aussenpolitik über umfassende Kompetenzen verfügt und insbesondere auch Verträge in Bereichen abschliessen kann, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Sie würde die Handlungsfähigkeit der Schweiz im Verkehr mit der Staatengemeinschaft zudem über Gebühr einschränken. Eine sachgemässe Flexibilität erfordert, dass der Bund immer soweit wie möglich auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nimmt.

Artikel 50 Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

Die Bestimmung ersetzt die Variante zu Artikel 44 VE 95. Der Bundesrat ist zum Schluss gelangt, dass die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden, so wie sie jetzt vorgesehen wird, keine rechtspolitische Neuerung darstellt und deshalb im Rahmen der Nachführung geregelt werden kann.

Die Bestimmung bezweckt, die Rolle der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden des Bundes zu präzisieren. In diesem Zusammenhang ist hinzuweisen auf die Zusicherungen des Bundesrats im Hinblick auf das in Aussicht stehende Mitwirkungsgesetz, welches die neue Konzeption der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik regeln soll.

Absatz 1 sichert den Kantonen von Verfassungs wegen zu, dass sie dort, wo sie in ihren Zuständigkeiten oder in wesentlichen Interessen betroffen sind, an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheidungen in geeigneter Weise mitwirken können [12]. Eine solche Mitwirkung setzt voraus, dass die Kantone rechtzeitig und umfassend informiert sind und dass der Bund die Kantone entsprechend konsultiert; dieser Austausch zwischen Bund und Kantonen wurde in den letzten Jahren, zumindest für wichtige aussenpolitische Vorhaben des Bundes, bereits praktiziert und seit 1989 namentlich auch im Schoss des Kontaktgremiums gepflegt. Mit dem Begriff der Organisationen werden das "Kontaktgremium Bund-Kantone", die Konferenz der Kantonsregierungen, die kantonalen Direktorenkonferenzen sowie andere Gremien des Dialogs zwischen dem Bund und den Kantonen angesprochen. Eine besondere Regelung für den Bereich der Aussenpolitik ist namentlich auch deshalb berechtigt, weil die Kantone bei der Vorbereitung, Durchführung und Fortbildung des Rechts internationaler Vertragswerke häufig nicht in gleicher

---

12 Vgl. auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b in Verbindung mit Art. 4 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991; SR 172.062.

Weise einbezogen werden können wie beim herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren zu innerstaatlichen Vorhaben [13].

Absatz 2 sichert den Kantonen eine praktikable Mitwirkung zu, wo sie in ihren Zuständigkeitsbereichen berührt werden; die Relativierung "in geeigneter Weise" lässt offen, ob die Kantone auch in der Verhandlungsdelegation vertreten sind. In gewissen Fällen ist dies aus praktischen Gründen nicht möglich; die Regelung auf der Verfassungsstufe muss daher ausreichend flexibel sein. In allen Fällen ist aber sicherzustellen, dass die Kantone die Möglichkeit haben, effektiv mitzuarbeiten. Dass den Stellungnahmen der Kantone auf diesem Gebiet ein besonderes Gewicht zukommt, ist bis anhin Gepflogenheit, wird aber im *zweiten Satz* auf Wunsch der Kantone ausdrücklich festgeschrieben.

Nach *Absatz 3* werden im Zuständigkeitsbereich der Kantone die internationalen Verpflichtungen der Schweiz in der Regel durch die Kantone umgesetzt. Bund und Kantone sind gleichermassen verpflichtet, die internationalen Verpflichtungen der Schweiz in ihren Rechtsordnungen umzusetzen. Selbst in Bereichen, in denen der Bund auch innerstaatlich zuständig ist, obliegen Umsetzung und Vollzug in der Regel den Kantonen. Es kann aber Situationen geben, wo eine Umsetzung durch die Kantone sachlich nicht angezeigt ist, so dass die Bestimmung eine gewisse Relativierung ("in der Regel") enthalten muss.

In ihrer Vernehmlassung hat die Konferenz der Kantonsregierungen eine über die Nachführung hinausgehende Bindungswirkung einer einheitlichen Stellungnahme der Kantone vorgeschlagen. Die schliesslich in Zusammenarbeit mit den Kantonen gewählte Formulierung ("den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu") besagt einerseits, dass auch einer mehrheitlichen Stellungnahme politisch besonderes Gewicht zukommt, macht aber anderseits deutlich, dass auch eine einheitliche Stellungnahme den Bund rechtlich nicht binden kann. Eine solche Bindung wäre mit der Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich nicht vereinbar und würde die Verantwortungen verwischen.

Artikel 51 Verkehr der Kantone mit dem Ausland

Artikel 51 VE 96 entspricht den Artikeln 9 und 10 BV [14].

Die Kantone können nach herrschender Lehre über alle Gegenstände in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge abschliessen (*Absatz 1*) [15]. Dies gilt jedoch nur soweit, als der Bund selbst in diesem Bereich keinen Vertrag geschlossen hat. Die Vertragsschlusskompetenz der Kantone ist daher subsidiär (vgl. Art. 9 BV).

---

13 Vgl. die Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 95 und 101 ff.; vgl. auch den dort vorgeschlagenen Art. 21 ÜB.

14 Die Bestimmung entspricht Art. 45 VE 95.

15 Vgl. BBl 1994 II 624 ff.; dazu und zum folgenden Dietrich Schindler in Kommentar BV, Art. 9 und 10.

Nach *Absatz 2* dürfen die völkerrechtlichen Verträge der Kantone weder dem Bundesrecht noch den Interessen des Bundes noch den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen. Die Beachtung dieser bundesrechtlichen Schranken wird durch ein spezielles Verfahren sichergestellt. Nach dem Wortlaut der geltenden Verfassung (Art. 85 Ziff. 5 und 102 Ziff. 7 BV) bedürfen die völkerrechtlichen Verträge der Kantone der Genehmigung des Bundes. Einzuräumen ist allerdings, dass die fraglichen Verträge in der Praxis in vielen Fällen nicht zur Genehmigung vorgelegt wurden. Das Verfahren der Genehmigung wird in den Artikeln 160 Absatz 3 und 174 Absatz 3 VE 96 näher geregelt; Artikel 51 bestimmt als Voraussetzung dieses Verfahrens, dass die Kantone verpflichtet sind, diejenigen völkerrechtlichen Verträge, die sie abzuschliessen beabsichtigen, dem Bund zur Genehmigung vorzulegen. Widerspricht ein vorgelegter völkerrechtlicher Vertrag eines Kantons dem Bundesrecht, den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone, so kann der Bundesrat (Art. 174 Abs. 3 VE 96) oder die Bundesversammlung (Art. 160 Abs. 3 VE 96) die Genehmigung verweigern.

Nach *Absatz 3 zweiter Teilsatz* geschieht der Abschluss der Verträge sowie der übrige amtliche Verkehr der Kantone mit dem Ausland (d.h. hauptsächlich mit ausländischen Regierungen) grundsätzlich durch die Vermittlung des Bundes. Soweit Vertragsverhandlungen, aber auch der übrige amtliche Verkehr, mit untergeordneten ausländischen Behörden (Behörden auf lokaler Ebene, Regierungen und Verwaltungen von Gliedstaaten) erfolgen, können die Kantone jedoch in direkten Kontakt mit diesen Behörden treten (*Abs. 3 erster Teilsatz*).

In ihrer Vernehmlassung regte die Konferenz der Kantonsregierungen an, dass an die Stelle der Vermittlung durch den Bund künftig eine Bundesunterstützung der Kantone in ihren Verhandlungen mit dem Ausland treten solle. Dies wäre jedoch nicht einer Präzisierung, sondern einer Änderung des materiellen Verfassungsrechts gleichgekommen. Auch das Erfordernis der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Art. 45 Abs. 2 VE 95) stiess bei der Konferenz der Kantonsregierungen und bei weiteren Vernehmlassern auf Kritik [16]; der vorgeschlagene Text (umfassende Pflicht zur Kenntnisgabe, verbunden mit einem Einspracheverfahren) trägt dem vorgebrachten Anliegen Rechnung, soweit dies im Rahmen der Nachführung möglich ist. Eine Einschränkung der Pflicht der Kantone zur Kenntnisgabe der Verträge auf wichtige Verträge würde diesen Rahmen übersteigen und würde zudem schwierige Abgrenzungsprobleme schaffen. Klar ist jedoch, dass diese Pflicht sich nicht auf Verträge bezieht, die privatrechtlichen Charakter haben.

---

16 Das Genehmigungserfordernis abzuschwächen, fordert die KdK; es gänzlich zu streichen, fordern: VD, ZG, CVP-OVS und SEI; eine Genehmigungserfordernis nur für Fälle, in denen gegenläufige Interessen des Bundes oder der Kantone bestehen, fordert FDP-AG; eine gerichtliche Überprüfung durch das BGer anstelle der Genehmigung durch den Bund vorzusehen, fordert G-Mass.

Artikel 52 VE 96 führt Artikel 12 BV nach [17].

Die Bestimmung will für Amtsträgerinnen und Amtsträger des Bundes, für Mitglieder kantonaler Regierungen und Parlamente sowie für die Angehörigen der Armee alle von einem fremden Staat gewährten geldwerten Vorteile und Auszeichnungen ausschliessen, da diese die Unabhängigkeit der Schweiz nachteilig beeinflussen könnten. Dem Verbot der Annahme ausländischer Geschenke liegt der Gedanke zugrunde, dass die im Dienste des Bundes und der Kantone stehenden Personen nur das Interesse des Bundes bzw. der Kantone im Auge haben und anderen Staaten gegenüber in keinem Abhängigkeitsverhältnis stehen sollen, auch in keiner moralischen Verpflichtung [18]. Zugleich soll das Verbot der Dekoration mit Orden die demokratische Gleichheit der Schweizer Bürger wahren und Militärpersonen undemokratische Selbstüberhebung verunmöglichen [19].

Für die in *Absatz 1* genannten Amtsträgerinnen und Amtsträger stellt der Artikel eine Unvereinbarkeitsbestimmung dar: Erfolgt nicht ein ausdrücklicher Verzicht auf die Leistung oder Zuwendung oder eine Rückgabe der Auszeichnung, so hat die gewählte Person vom Amt zurückzutreten bzw. darf das angetragene Amt gar nicht erst annehmen. Widrigenfalls hat die vorgesetzte Behörde das Ausscheiden festzustellen. Die Bestimmung erfasst Pensionen, Gehälter, Titel, Geschenke und Orden. Betroffen sind Pensionen und Gehälter ausländischer Regierungen ohne Rücksicht auf die Gegenleistungspflicht des Empfängers. Orden müssen aufgrund eines staatlichen Erlasses verliehen worden sein, der Orden muss im staatlichen Recht verankert sein (d.h. es muss sich um eine feste Einrichtung oder um eine dauernde Institution handeln), und der Orden muss in der Gestalt eines tragbaren Abzeichens verliehen worden sein. Nicht massgeblich ist hingegen die Benennung. Wesentlich ist, dass es sich um Leistungen oder Auszeichnungen eines Staates handelt, wobei der Begriff der Regierung in einem weiten Sinne verstanden wird. Dem Ordensverbot unterliegen alle Mitglieder der Bundesbehörden, alle zivilen und militärischen Beamtinnen und Beamten des Bundes einschliesslich die mit einer dauernden öffentlichrechtlichen Aufgabe betrauten Personen, die Repräsentantinnen und Repräsentanten des Bundes im Ausland und die vom Bund im Inland eingesetzten Kommissarinnen und Kommissare, sowie die Mitglieder kantonaler Regierungen und Parlamente. Das kantonale Recht kann weitergehende Ordensverbote vorsehen.

Die Absätze 3 und 4 von Artikel 12 BV (Ordensverbot für die Angehörigen der Schweizer Armee) sind im Bundesratsbeschluss über das Ordensverbot für die Armee [20] konkretisiert worden. Danach ist die Annahme von Ämtern zu verweigern, bzw. die Auszeichnungen und Urkunden an die ausländische verleihende Behörde unverzüglich zurückzugeben; bei Annahme erfolgt eine disziplinarische Bestrafung unter Aufrechterhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe. *Absatz 2* von Artikel 52 VE 96 schreibt diese Verbote der

---

17 Die Bestimmung entspricht Art. 46 VE 95.

18 Dietrich Schindler in Kommentar BV, Art. 12.

19 Bericht des BR, BBl 1929 II 736.

20 SR 514.118.

Annahme und des Behaltens von Auszeichnungen ausländischer Regierungen als formelles Verfassungsrecht fort.

In der Vernehmlassung wurde von verschiedener Seite gefordert, das Ordensverbot zu streichen, weil es nicht verfassungswürdig und nicht mehr zeitgemäss sei, oder es wenigstens auf die Stufe des Gesetzes herabzustufen. Die Verfassungsstufe lässt sich damit rechtfertigen, dass die anderen Unvereinbarkeiten für Mitglieder der Bundesbehörden unbestritten in Artikel 134 VE 96 geregelt sind. Was die Unvereinbarkeit für Mitglieder kantonaler Regierungen und Parlamente anbetrifft, so ist die Regelungsstufe der Verfassung gar geboten. Insofern lässt sich die Bestimmung nicht auf die Gesetzesebene herabstufen.

2. Abschnitt: Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz

Die unter diesem Abschnitt zusammengefassten Verfassungsbestimmungen betreffen nicht nur die bewaffnete Verteidigung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen aussen, sondern auch den Einsatz der Armee im Innern zur Wahrung der Ordnung und bei Katastrophen sowie den Zivilschutz.

Auch wenn der Verfassungstext es nicht ausdrücklich erwähnt, ist die Kompetenz des Bundes in Angelegenheiten der Landesverteidigung umfassend und ausschliesslich. Der Militärföderalismus hat sich seit der Hauptzuständigkeit der Kantone noch in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts bis auf ein paar faktische Restkompetenzen überlebt: Im wesentlichen sind die Kantone heute Vollzugsorgane des Bundes. Der geltende Verfassungstext trägt aber dieser Situation kaum Rechnung, und die Bestimmungen der geltenden Verfassung haben unter den gewandelten Umständen an Aktualität eingebüsst.

Aus folgenden Gründen führen die Militärartikel die Bestimmungen der Artikel 11 und 21 BV nicht weiter:

- Das kategorische Verbot, Militärkapitulationen abzuschliessen (Art. 11 BV), richtet sich originär an die Kantone, gilt aber auch für den Bund und bezweckte die Verhinderung der Abwanderung wehrfähiger Männer in den Solddienst zu Lasten der kantonalen Truppenkontingente. Militärkapitulationen im Sinne von Artikel 11 BV sind Verträge, durch die ein Staat einem anderen das Recht einräumt, auf seinem Gebiet eine bestimmte Anzahl von Söldnern zu werben. Der Vertrag beinhaltet an sich kein politisches Bündnis, sondern betrifft nur die "Lieferung" von Soldaten und Offizieren aus dem Staatsgebiet, läuft aber in der Regel auf eine politische Abhängigkeit hinaus. Artikel 11 würde ein ausservertragliches Anwerben von Söldnern nicht ausschliessen; dies wurde aber bereits 1849 verboten [21], anschliessend durch Artikel 98 des BG von 1851 über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen erstmals sanktioniert und ist heute laut Artikel 94 MStG zusammen mit dem Eintritt in fremden Militär-

21 BBl 1849 II 80 ff.

dienst unter Strafe gestellt. Da Militärkapitulationen laut einem Haager Abkommen [22] und fremder Militärdienst laut Artikel 94 MStG untersagt sind, hat Artikel 11 BV heute keine eigenständige Bedeutung mehr.

- Der Artikel 21 BV bezweckt, eine gewisse Homogenität der Truppenkörper und Heereseinheiten zu sichern und den Einfluss der kantonalen Politik bei der Bildung der Einheiten und bei der Wahl der Offiziere zu gewährleisten. Der Vorbehalt der militärischen Gründe überlässt aber dem Bundesgesetzgeber die Befugnis, gemäss den Bedürfnissen der Zeit über die Beibehaltung der kantonalen Truppenkörper zu entscheiden. Die Kompetenz zur Aushebung der Rekruten fällt ausschliesslich dem Bund zu und ist bundesrechtlich geregelt in der Verordnung über die Aushebung der Stellungspflichtigen [23]. Bei der Ausbildung und der Erhaltung des Bestandes der kantonalen Truppenkörper haben die Kantone nur quasi formelle oder organisatorische Kompetenzen. Dem Postulat, dass die grossen Verbände und Truppenkörper die Kantonsgrenzen nicht unnötig überschreiten sollen, wird im Militärgesetz Rechnung getragen. Der Regelungsgegenstand von Absatz 1 stellt nach geltendem Verfassungsrecht keine Garantie des Fortbestands kantonaler Truppenkörper dar, wird vom Militärgesetz ausgeführt, so dass sich eine Herabstufung aufdrängt. Die Bestimmung des *Absatzes* 2 korrespondiert keinesfalls mit der Wirklichkeit. Die Regelung ist von der Militärgesetzgebung ausgeführt und verdient keinen Verfassungsrang.

In der Vorlage zu einer nachgeführten Bundesverfassung wird von einer Vorwegnahme des derzeit von einer Studienkommission geprüften Gemeinschaftsdiensts abgesehen [24]; die in der Vernehmlassung geforderte Gleichstellung der Geschlechter wird erst in diesem Zusammenhang zu diskutieren sein [25].

Artikel 53 Sicherheit

Artikel 53 führt die Organkompetenzen der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 7 zweiter Teilsatz BV) und des Bundesrats (Art. 102 Ziff. 10 BV) auf dem Gebiet der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft und der Handhabung von Ruhe und Ordnung nach [26].

An der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung hat der Bund ein eminentes eigenes Interesse; er ist es denn auch, der die verfassungsmässige Ordnung der Kantone schützt und der bei einer allfälligen Störung zum Eingreifen verpflichtet ist (Art. 43 Abs. 1 und 2 VE 96). Eine Kompetenz des Bundes auf dem

---

22 Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges von 1907, Art. 4; SR **0.515.21.**

23 VAS, SR **511.11.**

24 BSF, PCS-JU, JUSE und G-Titt.

25 OFGM, SD-SG, IGM, G-Gold, G-Altend und G-Sarn; für Obligatorium der Frauen: 25 Private; für Gleichstellung der Geschlechter: 39 Private; für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht, aber nur sofern Mutterschaftsversicherung verwirklicht, ist LFSA.

26 Die Bestimmung hat keine Entsprechung im VE 95.

Gebiet der inneren Sicherheit ist aus Gründen der Transparenz unentbehrlich und von der Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt [27] und in der Vernehmlassung auch gefordert worden [28]. Hinzu kommt, dass es immer schwerer fällt, die innere von der äusseren Sicherheit zu trennen (organisiertes Verbrechen etc.), was den Trend zu kollektiven Massnahmen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung nur noch verstärkt [29].

Absatz 1 geht vom Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet aus (Polizeihoheit) und bestimmt die Sorge für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Die gewählte Formulierung ist adäquater Ausdruck der Querschnittfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen; die Beschränkung auf die bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stellt sicher, dass auf diesem Weg keine neue, umfassende Bundeskompetenz geschaffen wird, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde.

Absatz 2 stellt die Koordination der getroffenen Massnahmen in die Verantwortung von Bund und Kantonen; im Bund wird diese Verpflichtung vom Bundesrat wahrgenommen.

Artikel 54 Armee

Artikel 54 führt die Artikel 8, 13, 15 und 19 Absätze 2–4 BV nach [30].

Absatz 1 von Artikel 54 VE 96 nennt das Milizprinzip als Grundsatz der Schweizer Armee. Das Verbot einer Berufsarmee folgt in geltungszeitlicher Auslegung aus dem Verbot stehender Truppen (Art. 13 Abs. 1 BV). Die Aufnahme des Verbots stehender Truppen in die BV von 1848 (wie auch schon in den Entwurf von 1833) richtete sich insbesondere gegen die sogenannte Standestruppe von Basel-Stadt, eine angeworbene Berufstruppe. Beweggründe waren die Befürchtungen, die Kantone könnten eine dauernd bewaffnete Berufstruppe gegen andere Kantone einsetzen, oder – wohl noch bestimmender –, die kantonale oder eidgenössische Regierung würde die militärische Macht gegen die Bevölkerung einsetzen, etwa zum Zwecke der Unterdrückung der politischen Opposition. Damals stand der Begriff der stehenden Truppe für ein angeworbenes Söldnerheer, zusammengesetzt aus Berufssoldaten, und damit im Gegensatz zum Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht. In zeitgemässer Lesart versteht man unter einem stehenden Heer nun aber auch Armeen, die auf der allgemeinen Wehrpflicht beruhen, aus organisatorischen Gründen aber als Berufsheere ausgestaltet sind. Die Instruktoren, die höheren Stabsoffiziere, die Angehörigen des Festungswachtkorps und des Überwachungsgeschwaders sind Lehrpersonal bzw. Berufsmilitärs und bilden eine Ausnahme zum Grund-

---

27 BGE 117 Ia 202.

28 SUOV.

29 *Vgl. den Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der* Schweiz vom 1. Oktober 1990 ("Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel", BBl 1990 III 847).

30 Art. 54 Abs. 1 und 2 entspricht Art. 48 Abs. 1 VE 95; Art. 54 Abs. 3 entspricht Art. 49 Abs. 1 und 2 VE 95.

satz der Milizarmee. Dies ist jedoch durch ihre spezifischen Aufgaben bzw. Funktionen bedingt. Das Milizprinzip, das für die Armee insgesamt gilt, wird daher nicht verletzt. Verschiedentlich ist in der Vernehmlassung gewünscht worden, Ausnahmen vom Milizprinzip in Richtung einer teilweise professionalisierten Armee zuzulassen [31]. Selbstverständlich können jederzeit weitere Ausnahmen vom Milizprinzip vor dem verfassungsmässigen Grundsatz begründet werden, analog denjenigen der Instruktionsoffiziere und -unteroffiziere des Bundes, der Heereseinheitskommandanten, des Festungswachkorps und des Überwachungsgeschwaders [32]; eine generelle Erlaubnis für den Gesetzgeber, Durchbrechungen des Milizprinzips festlegen zu können, ginge aber über die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinaus. Im Gegenzug ist in der Vernehmlassung auch gefordert worden, das Verbot stehender Kampftruppen sogar noch zu verstärken und das Milizprinzip damit aufzuwerten[33]; die Nachführung geht in dieser Sache davon aus, dass das historische Verbot gegen angeworbene Standestruppen gerichtet und damit obsolet ist und dass die zeitlosen Inhalte des Verbots im Grundsatz der Milizarmee aufgehen.

Absatz 2 verankert die Hauptaufträge der Armee (Landesverteidigung, Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, Hilfeleistung) auf Verfassungsstufe und überlässt es der Gesetzgebung, weitere Aufgaben vorzusehen. Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und die Bevölkerung und unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Diese Bestimmung orientiert sich am Zweckartikel im 1. Titel des Militärgesetzes. Von Seiten der Kantone wurde in der Vernehmlassung gefordert, die drei Grundaufträge der Armee in den Verfassungstext aufzunehmen [34]; zusätzlich zur genannten Kriegsverhinderung, Verteidigung und Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit wären die Friedensförderung und die Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung aufzunehmen. Die Lageanalyse im Sicherheitsbericht 90 hat im Hinblick auf die Armeereform 95 die betreffende Erweiterung des Auftrags der Armee nahegelegt [35]. Gleiches könnte jedoch in einer veränderten Lage in Zukunft wieder nötig werden; also erweist sich eine feste und abschliessende Umschreibung des Auftrags der dynamischen Entwicklung der Militärverfassung eher hinderlich. Zudem überschneidet sich der Auftrag der Armee mit den Einsatzarten der Armee (Friedensförderungsdienst, Assistenzdienst und Aktivdienst);

---

31 FDP und SOG.

32 Vgl. Art. 101 MG.

33 KdK, AG und ZH.

34 BE, BS, GR und AG.

35 Vgl. die sicherheitspolitischen Ziele (Friede in Freiheit und Unabhängigkeit, Wahrung der Handlungsfreiheit, Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, Behauptung des Staatsgebietes, Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa) und die Mittel der Armee in: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 (BBl 1990 III 847), S. 30 ff. bzw. 39 ff. des Separatums.

mit dem aufgenommenen Hinweis auf "weitere Aufgaben" ist dem Gesetzgeber eine Erweiterung jederzeit möglich [36].

Absatz 3 erster Satz von Artikel 54 VE 96 statuiert den Grundsatz, dass der Bund die Armee einsetzt und darüber verfügt. Artikel 15 BV entstammt der Zeit, als in erster Linie die Kantone über das Heer verfügten; er regelt, dass die Kantone bei ausländischer Bedrohung andere Kantone um Hilfe angehen können und unter welchen Voraussetzungen diese zur Hilfe verpflichtet sind. Heute könnte der Bestimmung, die schon bei der Beratung der Totalrevision von 1874 als Altertümlichkeit bezeichnet wurde, höchstens noch notrechtlicher Auffangcharakter zukommen ("Fortbestehen der Führung"), in jeder anderen Hinsicht ist sie obsolet. Ein diese Bestimmung nachführender Artikel hat lediglich den unbestreitbaren Grundsatz zu normieren, dass die Schweizerische Armee eine Bundesarmee ist.

Absatz 3 zweiter Satz bestimmt, dass die Kantone ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen können, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen. Das Recht der Kantone, über die Wehrkraft ihres Gebietes zu verfügen (Art. 19 Abs. 4 BV), ist durch zahlreiche Vorschriften beschränkt [37]. Der Anspruch der Kantone, ihre Truppen auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet aufzubieten, besteht nur noch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet. Weiter können die Kantone den Bundesrat ersuchen, ihnen Truppen zur Verfügung zu stellen, etwa für die Katastrophenhilfe und für andere zivile Einsätze [38].

Die Stellungnahmen der Vernehmlasser haben hauptsächlich Artikel 49 Absatz 2 VE 95 betroffen: gefordert wird eine Beschränkung des Einsatzes kantonaler Truppenkörper auf Katastrophenhilfe oder auf Formationen des Territorialdienstes [39]. Dagegen steht die Forderung, die möglichen Einsätze kantonaler Truppen nicht abschliessend festzulegen [40]; von einigen Vernehmlassern wird gar eine Streichung der Bestimmung gefordert [41].

---

36 Dazu die Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 20 ff.

37 Art. 19 Abs. 2 und 3, 20 Abs. 2, 85 Ziff. 7 und 8 sowie 102 Ziff. 10 BV.

38 Art. 67 ff. MG, Art. 5 der V des EMD vom 20. September 1976 über den Einsatz militärischer Mittel für die Katastrophenhilfe im Inland, SR **510.213**; Art. 3 der V des EMD vom 20. September 1976 über den Einsatz militärischer Mittel für zivile Aufgaben und ausserdienstliche Veranstaltungen, SR **510.212**.

39 TI, VVR und CVP-OW; eine Überprüfung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Kantone fordert SO; die Bestimmung sei nicht mehr zeitgemäss, meint GEU-Düb; gar eine Streichung des Hinweises auf kantonale Formationen fordert JU.

40 GR und ZH.

41 SGB, LdU, SP-BE, SGS-1, SOLAR, SSES und StV; schwere Bedenken äussert SKF.

Artikel 55 führt Teilgehalte der Artikel 18 und 34ter Absatz 1 Buchstabe d BV sowie von Artikel 6 der Übergangsbestimmungen nach [42].

Die *Absätze 1 und 2* umschreiben die allgemeine Wehrpflicht für Männer (Art. 18 Absatz 1 BV) und konkretisieren das Milizprinzip des Artikels 54 Absatz 1 zweiter Teilsatz VE 96. Die allgemeine Wehrpflicht liegt in der politischen Überlegung begründet, die Last des Militärdienstes möglichst gleichmässig zu verteilen, um so das allgemeine Interesse das Militärwesen in der Bevölkerung zu verankern [43]. Artikel 18 BV ist kein verfassungsmässiges Recht; das Gesetz kann die Gründe für den Ausschluss von der Dienstpflicht nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten regeln (vgl. Art. 21–24 des Militärgesetzes), freilich unter Vorbehalt der Nicht-Diskriminierung sozialer Schichten. Die Verfassungsbestimmung normiert in *Absatz 1* nicht eine absolute, unbedingte, sondern eine bloss relative Geltung der allgemeinen Wehrpflicht. Vorgegeben ist demnach nur, dass die Dienstpflicht eine persönliche, nicht delegierbare Leistung ist (*Abs. 2 erster Satz erster Teilsatz*). Der Regelungsgegenstand der Verfassungsbestimmung erstreckt sich nicht nur auf den Aktivdienst, sondern auch auf alle Dienstleistungen zu Ausbildungszwecken und auf die sogenannten militärischen Pflichten ausser Dienst. Auslandschweizer und Doppelbürger sind an sich der allgemeinen Wehrpflicht genauso unterworfen, die Kollisionen werden jedoch im innerstaatlichen Recht [44] wie in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen aufgefangen. Mit dem Begriff der Wehrpflicht werden auch Grenzen der Dienstleistungspflicht in materieller Hinsicht errichtet: Der Dienst muss in irgendeiner Form der militärischen Landesverteidigung dienen (vgl. Art. 54 Abs. 2 VE 96). Die nähere Umschreibung der Wehrpflicht kann aber der Gesetzgebung und der Rechtsprechung überlassen bleiben (vgl. den 2. Titel des Militärgesetzes). Das Gesetz kann Ausnahmen von der Wehrpflicht und von der Dienstpflicht vorsehen, die jedoch nach dem Rechtsgleichheitsgebot sachlich begründet sein müssen.

Absatz 2 zweiter Satz führt den 1992 in die Verfassung aufgenommenen Gesetzgebungsauftrag für einen zivilen Ersatzdienst fort [45]. *Absatz 2 dritter Satz* weist darauf hin, dass Frauen freiwillig Militärdienst leisten können. In der Vernehmlassung wurde verlangt, den freiwilligen Militärdienst der Frauen zu erwähnen [46]; diesem Hinweis wird nun gefolgt, dies umsomehr als in Artikel 57 VE 96 der freiwillige Zivilschutzdienst der Frauen erwähnt wird (in Fortführung von Art. 22bis BV).

Als echte Ersatzabgabe für nicht geleisteten Militärdienst fordert *Absatz 3* eine Militärpflichtersatzabgabe [47]. Die Ersatzpflicht ist Ausfluss der Nichterfüllung der persönlichen

---

42 Die Bestimmung entspricht Art. 47 VE 95.

43 Dazu und zum folgenden Macheret in Kommentar BV, Art. 18 Abs. 1 - 3.

44 SR 519.3.

45 Vgl. Schweizer in Kommentar BV, Art. 18 Abs. 1 zweiter Satz.

46 BS, GR, AG, CVP-Sprei, SVP-Goss, SLFV, BSF, EKF, SOG, SGF und 9 Private.

47 Von CSPO, VVR, SGS-1, SOLAR und SSES wurde folgende Redaktion vorgeschlagen: "Wer die Wehrpflicht oder den zivilen Ersatzdienst nicht erfüllt, ...".

Dienstpflicht und ist eine Ersatzabgabe [48]. Voraussetzung ist demnach die Wehrpflicht. Nicht geleisteter Militärdienst (nach dem Zivildienstgesetz auch nicht geleisteter Zivildienst) löst die Pflicht zur Leistung von Militärpflichtersatz aus. Schweizer Bürger, die ihre Wehrpflicht nicht oder nur teilweise durch persönliche Dienstleistung (Militär- oder Zivildienst) erfüllen, haben eine Ersatzabgabe zu leisten. Dabei müssen gesetzliche Ausnahmen von der Ersatzpflicht zulässig sein [49]. Gegenstand, Berechnung und Höhe der Abgabe dürfen nicht nach fiskalischen Gesichtspunkten bestimmt werden, sondern müssen auf einen angemessenen Lastenausgleich zwischen den Dienstleistenden und den Nichtdienstleistenden ausgerichtet sein [50]. Satz 2 präzisiert, dass die Ersatzabgabe vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen wird. Die Erhebung des Wehrpflichtersatzes erfolgt nach Artikel 18 Absatz 4 BV durch die Kantone, aber auf Rechnung des Bundes; die Kantone haben nach Artikel 6 der Übergangsbestimmungen einen Anspruch auf 20 Prozent des Rohertrages als Vergütung ihrer Aufwendungen bei der Erhebung der Ersatzabgabe. Den Anteil der Kantone am Wehrpflichtersatz (Art. 6 ÜB) im Verfassungstext weiterzuführen [51], ist verzichtet worden; allenfalls könnte er als "unechte" Übergangsbestimmung aufgenommen werden.

Absatz 4 führt den Gesetzgebungsauftrag und den individualrechtlichen Anspruch des Artikels 18 Absatz 2 BV weiter [52]: Der Bund hat Angehörige der Armee angemessen zu unterstützen und gegenüber den Anspruchsberechtigten nach Massgabe des Gesetzes Leistungen zu erbringen, wenn sie im Dienst gesundheitliche Schäden erleiden oder ihr Leben verlieren [53]. Die Wendung "bei der Erfüllung der Dienstpflicht" verweist darauf, dass die Anspruchsberechtigung einem erweiterten Temporalitätsprinzip folgt; insbesondere ist das Kausalitätsprinzip überwunden worden. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber die Ansprüche selbstverständlich auch auf andere als die im 2. Abschnitt genannten Dienstarten ausdehnen kann.

Absatz 5 normiert den Anspruch des Dienstleistenden auf Erwerbsausfallentschädigung unter den Voraussetzungen und nach Massgabe des Gesetzes [54]. In der Vernehmlassung sind vereinzelt Anliegen betreffend den Erwerbsersatz vorgebracht worden, die auf der Ebene des Gesetzes berücksichtigt werden müssten [55].

---

48 Dazu und zum nachfolgenden Ernst Höhn in Kommentar BV, Art. 18 Abs. 4.

49 18 Private forderten zu recht, Behinderte von der Ersatzpflicht auszunehmen; diesem Anliegen ist das Gesetz inzwischen entgegengekommen.

50 Vgl. Botschaft des BR, BBl 1958 II 340.

51 FPS und RN.

52 Die Bestimmung entspricht Art. 47 Abs. 4 VE 95; vgl. Macheret in Kommentar BV, Art. 18 Abs. 1–3.

53 Vgl. das BG über die Militärversicherung, SR 833.1.

54 Vgl. das BG über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz (EOG), SR 834.1.

55 Ausdrückliche Zustimmung von SGV und GRLC; dass auch ein Ausfall der Arbeitskraft ohne Erwerb zu ersetzen sei, fordern: SP-BE, SKG und EKF; dass von "Erwerbsausfallentschädigung" und nicht von "Lohnausfall" gesprochen werden müsse, bemerken CP und FRSP; eine redaktionelle Klarstellung (?) fordert auch FBR.

Artikel 56 entspricht den Artikeln 20, 21 und 22 BV [56]. Das sogenannte kleine Sozialrecht der unentgeltlichen Ausrüstung des Wehrmanns (Art. 18 Abs. 3 BV) wird vollumfänglich durchgeführt von Artikel 110 Absatz 1 MG, weshalb auf eine Verankerung auf Verfassungsstufe verzichtet wird.

Absatz 1 erklärt die Militärgesetzgebung, Ordnung, Ausbildung und Ausrüstung der Armee in Nachführung der Absätze 2 und 3 von Artikel 20 BV zur Bundessache. Die vollständige Vereinheitlichung und Zentralisierung des Militärwesens wurde am 27. Juni 1895 von der Bundesversammlung beschlossen, von Volk und Ständen aber am 3. November 1895 verworfen [57]. So ist die Militärkompetenz trotz Bundesgesetzgebung und Bundesaufsicht über den kantonalen Vollzug bis heute eine geteilte geblieben. Der Entwurf nennt nebst der umfassenden Kompetenz auf dem Gebiet des Militärs einige Kompetenzen des Bundes gesondert und zudem einige kantonale Restkompetenzen (*Abs. 1 und 2*). Als Grundsatz erklärt die Bestimmung von *Absatz 1* die Militärgesetzgebung zur Bundessache und normiert die umfassende und ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes für den ganzen Bereich des Militärwesens. Mit dem von den Räten verabschiedeten Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung und dem Bundesbeschluss über die Organisation der Armee beansprucht der Bund diese Kompetenz (in Fortführung der Militärorganisation von 1907). Artikel 20 Absatz 1 zweiter Satz BV, der den Vollzugsföderalismus auf dem Gebiet des Militärs regelt, geht vollumfänglich in Artikel 37 Absatz 1 VE 96 auf. Die Bundeskompetenzen des Militärunterrichts und der Bewaffnung sowie die Unentgeltlichkeit von Ausrüstung und Bewaffnung sind auf Gesetzesebene an sich genügend verankert (vgl. den 7. Titel des Militärgesetzes).

Die einstige kantonale Militärhoheit hat sich bis auf die Befugnisse nach *Absatz 2* reduziert: die Bildung kantonaler Formationen (vgl. Art. 119 MG), die Ernennung und Beförderung von nach Bundesrecht [58] qualifizierten Offizieren kantonaler Formationen, ferner die Ernennung von Kreiskommandanten und Sektionschefs und die Entlassungsinspektion (Art. 121 f. MG). Die kantonalen Formationen sind hier nicht etwa selbständige Truppen, sondern Einheiten des Bundesheers. Artikel 19 Absatz 1 BV ist nurmehr eine Reminiszenz an das frühere Kontingentierungssystem, wonach der Kanton verpflichtet ist, dem Bund eine bestimmte Truppenzahl zur Verfügung zu stellen, und es Sache der Kantone ist, die Pflichtigen zum Militärdienst heranzuziehen und als Truppe zu organisieren. Heute ist der Kanton nicht mehr Kontingentsherr, sondern Vollzugsorgan des Bundes. Der Bestand kantonaler Formationen ist von der geltenden Verfassung nicht etwa garantiert; vielmehr geht die herrschende Lehre dahin, dass der Bund die kantonalen Truppeneinheiten sogar aufheben dürfte, wenn militärische Gründe dies nahelegen würden. Die Zuständigkeit der Kantone für Teile der Bekleidung und Ausrüstung grenzte bereits bis anhin an einen Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone: Der Bund legt die Bekleidung und persönliche Ausrüstung fest (Art. 106 MG), welche von den Kantonen

---

56 Die Bestimmung entspricht Art. 48 Abs. 2–4 VE 95; vgl. Macheret in Kommentar BV, Art. 11, 13, 17–22.

57 BBl 1895 III 553.

58 VBMA, SR 512.51.

beschafft werden (Art. 20 Abs. 3 BV); die Bundesversammlung bestimmt die Entschädigung der Kantone [59]. Ein Bundesbeschluss über die Aufhebung der kantonalen Zuständigkeit im Bereich der persönlichen Ausrüstung der Armeeangehörigen ist von den eidgenössischen Räten im Rahmen des Sparprogramms gutgeheissen worden, in der Volksabstimmung vom 10. März 1996 aber gescheitert; deshalb ist die Weiterführung der an sich nicht verfassungswürdigen Bestimmung im VE 96 unumgänglich.

Absatz 3: Artikel 22 BV will dem Bund in Ergänzung seiner Militärkompetenz aus Artikel 20 BV Zugriff auf die bestehenden kantonalen militärischen Einrichtungen verschaffen und statuiert zu diesem Zweck ein Übernahmerecht des Bundes. Die Bestimmung sieht nicht etwa eine ordentliche Enteignung vor, welche volle Entschädigung voraussetzt, sondern bezieht sich ausschliesslich auf die Kantone und lässt angemessene (billige) Entschädigung genügen. Artikel 22 Absatz 1 BV ist noch nie zur Anwendung gekommen, und die Bundesgesetzgebung nach Absatz 2 wurde nie ausgeführt; die Verfassungsbestimmung stärkt jedoch die Verhandlungsposition des Bundes bei Kaufverhandlungen mit den Kantonen. In der Praxis wurden die kantonalen militärischen Einrichtungen ausnahmslos mittels Verwaltungsvereinbarungen gemietet oder gekauft. Im Rahmen der Nachführung ist eine verkürzte Bestimmung einstweilen beizubehalten. Artikel 22 BV könnte aber ersatzlos gestrichen werden, zumal notfalls – wenn auch nur gegen volle Entschädigung – eine Enteignung gestützt auf Artikel 22ter möglich wäre.

Artikel 57 · Zivilschutz

Artikel 57 führt Artikel 22bis BV weiter [60].

Der Zivilschutz hat den Auftrag, die Bevölkerung im Fall von bewaffneten Konflikten, in Katastrophenfällen und in anderen Notlagen zu schützen, zu retten und zu betreuen. In Umsetzung eines Haager Abkommens [61] schützt er zudem die Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten. Obwohl der Zivilschutz Bestandteil der Gesamtverteidigung ist, hat er zivilen Charakter; er erfüllt keine Kampfaufgaben und ist unbewaffnet.

Artikel 57 *Absatz 1* VE 96 führt die Kompetenz von Artikel 22bis Absatz 1 BV weiter [62].

Absatz 2 berücksichtigt die Einsatzmöglichkeiten im Fall von Katastrophen und anderen Notlagen. Die zeitgemässe Gleichrangigkeit des Zivilschutzes in bewaffneten Konflikten und in Katastrophenfällen und anderen Notlagen (Art. 2 ZSG) wird dadurch nicht in Frage gestellt. Die Aufzählung orientiert sich vielmehr an der geschichtlichen Herausbil-

---

59 Art. 106 Abs. 3 MG, durchgeführt im BB vom 12. Juni 1946 betreffend Festsetzung der an die Kantone für den Unterhalt und die Instandstellung der Bekleidung und persönlichen Ausrüstung zu leistenden Entschädigung, SR **514.104**.

60 Die Bestimmung entspricht Art. 50 VE 95; vgl. zum nachfolgenden Malinverni in Kommentar BV, Art. 22bis.

61 Haager Abkommen vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten; SR **0.520.3**.

62 Dies erfolgt im Sinn der Zweckartikel des neuen Zivilschutzgesetzes; SR **520.1**.

dung der Aufgaben des Zivilschutzes und stellt insbesondere keine Wertung dar. Die Formulierung berücksichtigt nicht zuletzt die Zuständigkeiten der Kantone und sogar der Gemeinden für den Einsatz von Organen des Zivilschutzes (parallele Bundeskompetenz).

Absatz 3 führt die Absätze 4 und 5 von Artikel 22bis BV nach und normiert die Befugnis des Bundes, ein Obligatorium für Männer einzuführen; Frauen sollen freiwillig Schutzdienst leisten können. Der terminologische Wechsel von "Zivilschutzdienst" zu "Schutzdienst" wird bei dieser Gelgenheit mitvollzogen.

Absatz 4 verweist auf die Ausführung von Artikel 22bis Absatz 6 BV durch das Gesetz; im Zivilschutzgesetz besteht eine gleichartige Regelung wie für den Militärdienst. Danach hat der Bund Schutzdienst Leistende angemessen zu unterstützen und den Anspruchsberechtigten nach Massgabe des Gesetzes Leistungen zukommen zu lassen, wenn sie im Dienst gesundheitliche Schäden erleiden oder ihr Leben verlieren [63]. Die Wendung "bei der Erfüllung des Schutzdienstes" verweist darauf, dass die Anspruchsberechtigung einem erweiterten Temporalitätsprinzip folgt; insbesondere ist das Kausalitätsprinzip überwunden worden.

Absatz 5 normiert den Anspruch des Dienstleistenden auf Erwerbsausfallentschädigung unter den Voraussetzungen und nach Massgabe des Gesetzes [64].

Absatz 2 von Artikel 22bis BV (Anhörungspflicht der Kantone und Vollzug durch die Kantone) wird fortgeführt durch die Artikel 36 Absatz 2 und 37 Absatz 1 bzw. 156 Absatz 1 VE 96. Artikel 22bis Absatz 3 BV (Beiträge des Bundes an den Zivilschutz) wird vom Gesetz ausgeführt und garantiert den Kantonen keine Beiträge in einer bestimmten Grössenordnung.

In der Vernehmlassung gab insbesondere der Erwerbsausfall Anlass für Kritik [65]; ihr ist aber ausnahmslos auf der Ebene des Gesetzes Rechnung zu tragen, da sie nicht die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts betrifft.

3. Abschnitt: Raumplanung und Umwelt

Die Systematik des Abschnittes hat in der Vernehmlassung starke Kritik erfahren [66]. Die Kantone [67] verlangen eine Voranstellung von *Artikel 57 VE 95*, da die *Raumplanung* "die funktionelle Klammer aller umweltrelevanten Tätigkeiten im Staat" sei. Die VLP verlangt

---

63 Vgl. das BG über die Militärversicherung, SR 833.1.

64 Vgl. das BG über den Militärpflichtersatz, SR 661; BBl 1994 III 296 ff.

65 Dass auch ein Ausfall der Arbeitskraft ohne Erwerb zu ersetzen sei, fordern: SP-BE, SKF, EKF und SKG; die Bestimmung des Abs. 4 sei nur annehmbar, wenn die Entschädigungen zur Sprache kommen, bemerkt SGV; es fehle der Grundsatz für die Behandlung Invalider, gibt SMA zu bedenken; zusätzliche Erläuterungen zur Frage der Entschädigung fordert der GRLC.

66 KdK, Grüne, VLP, SGAG.

67 KdK; AR, BL, BS und FR schliessen sich ausdrücklich an, ZH bemängelt in ähnlicher Weise die Stellung des Raumplanungsartikels.

ebenfalls die Voranstellung des Raumplanungsartikels, um in der Artikelreihenfolge die *Lebensraumverfassung* erkennbar werden zu lassen und entsprechende Auslegung zu ermöglichen. Private unterstützen diese Ansicht.

Verschiedene Vernehmlasser verlangen die Ergänzung um einen *Umweltzielartikel* oder einen Grundsatzartikel zum Umweltabschnitt [68]. Für eine Einfügung des *Nachhaltigkeitsprinzips* in diesen Abschnitt treten Grüne, Umweltorganisationen und kirchliche Kreise ein [69]. ZH verlangt die Einfügung der allgemeinen Grundsätze des Umweltschutzes – Nachhaltigkeit, Vorsorge, Verursacherprinzip – in Artikel 51 VE 95 (Umweltschutz), was bereits in den Erläuterungen zum VE 95 als denkbar bezeichnet wurde und auch vom vom ETHRAT verlangt wird. SO möchte im gleichen Artikel sowie in Artikel 53 VE 95 [70] (Wald) das Nachhaltigkeitsprinzip eingefügt sehen. Darauf kann grundsätzlich verzichtet werden, weil der Zweckartikel (Art. 2 VE 96) das Prinzip in allgemeiner Weise festhält. Das Nachhaltigkeitsprinzip geht zudem in seinem Gehalt über die ökologische Frage hinaus und schliesst auch ökonomische und soziale Komponenten ein. Eine Verankerung *allein* im Umweltabschnitt wäre daher als Verkürzung zu werten. Immerhin könnte erwogen werden, das Prinzip wegen seiner grossen Bedeutung im Umweltbereich in diesem Abschnitt erneut aufzunehmen.

Da es wie die beiden anderen Grundsätze des Umweltrechts (Vorsorgeprinzip und Verursacherprinzip) die Materie des gesamten Abschnittes beschlägt, wäre ein Grundsatzartikel denkbar, der die drei Grundsätze aufzählen würde.

Der VE 96 wählt eine andere Lösung, weil innerhalb des Kapitels "Zuständigkeiten" im Titel "Bund und Kantone" auf rein programmatische Normen beziehungsweise Grundsatzzusammenstellungen möglichst verzichtet werden sollte. Dem Charakter des Verfassungsentwurfes entspricht eher ein Vorgehen, welches die Grundsätze in passenden Kompetenzbestimmungen unterbringt.

Die drei Grundsätze des Umweltrechts werden im VE 96 folgendermassen sichtbar gemacht:
- Nachhaltigkeit: in Artikel 2 (Zweck), angesprochen in Artikel 58 (Raumplanung) und explizit aufgenommen in Artikel 95 (Landwirtschaft).
- Vorsorgeprinzip: in Artikel 59 (Umweltschutz).
- Verursacherprinzip: in Artikel 59 (Umweltschutz).

Schliesslich berücksichtigt der VE 96 auch die an der *Systematik* des Umweltabschnittes im VE 95 angebrachte Kritik. Dem Anliegen, die Bedeutung der Raumplanung durch eine prominentere Stellung des entsprechenden Artikels besser zum Ausdruck zu bringen, wird durch eine Verschiebung an die Spitze des Abschnittes entsprochen (im VE 95 stand er an zweitletzter Stelle). Angesichts der Interdependenz von Raumordnung und Umweltschutz, die schon in der Überschrift des Abschnittes anklingt, erscheinen die Vernehmlasseranliegen als berechtigt. Da der Raumplanung schon heute die Funktion der

---

68 SP-BE, SBK-2, ENHK.

69 Grüne, SGS-1, SOLAR, SSES, SBK-2, SEK.

70 Entsprechend Art. 61 VE 96.

Koordination aller raumrelevanten Eingriffe zukommt [71], legt auch der Nachführungsauftrag diese vom VE 95 abweichende Systematik nahe.

In der Vernehmlassung wird weiter die Einfügung eines eigenen Bodenartikels verlangt [72], teilweise mit Einschluss der Sozialpflichtigkeit [73] des Eigentumsrechts an Boden [74].

Artikel 58 Raumplanung

Artikel 58 VE 96 entspricht dem bisherigen Artikel 22quater BV [75]. Im Bereich der Raumplanung ist die Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt.

Raumplanung im Sinne von *Absatz 1* umfasst die Ordnung der Bodennutzung (Flächennutzungsplanung) und die Koordination raumwirksamer Aufgaben (koordinative Raumplanung, Querschnittplanung). Die Verfassungsziele der Raumplanung – zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedelung des Landes – werden aus der geltenden Verfassung übernommen. Aus dem Raumplanungsgesetz [76] wird das Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens übernommen und auf Verfassungsstufe gehoben. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass dieses in der gesetzlichen Konkretisierung formulierte Ziel durchaus Gleichrangigkeit mit den in der Verfassung vorgegebenen Zielen beanspruchen kann. Ausserdem konkretisiert dieses Ziel das im Zweckartikel enthaltene Nachhaltigkeitsprinzip für den Bereich der Bodennutzung. Zugleich entspricht die Aufnahme einer in der Vernehmlassung erhobenen Forderung [77].

Gestützt auf Artikel 58 darf der Bund keine Bodennutzungsplanung vornehmen; Plansetzungsbefugnisse ergeben sich allenfalls aus einzelnen Sachkompetenzen des Bundes. Die Raumplanung ist wie bisher "durch die Kantone zu schaffen"; die Planungspflicht [78] der Kantone wird mit denselben Worten wie bisher (Art. 22quater Abs. 1 BV) festgehalten.

Absatz 2 hält (entsprechend Art. 22quater Abs. 2 BV) die Förderungs- und Koordinationskompetenz des Bundes fest. Weiter wird der Bund verpflichtet, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Das Beibehalten dieser Direktive an den Bund erscheint nicht als unver-

---

71 Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700) Art. 2 Abs. 1 und 2; Jagmetti in Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 34–40.

72 ENHK.

73 Vgl. die Kommentierung von Art. 22 VE 96 (Eigentumsgarantie).

74 SP, SP-BE, IGB, DJS.

75 Art. 57 VE 95.

76 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700), Art. 1.

77 SO, SP-BE, DJS, IGB. Die FDP regt an, die Aufnahme zu prüfen.

78 Vgl. Jagmetti in Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 122–125 und 5 f.

zichtbar: diese Verpflichtung ergibt sich in allgemeiner Weise schon aus dem Wesen des Bundesstaates (vgl. Art. 34 VE 96). Die hauptsächlichen *Mittel* der Koordination sind die Grundsatzgesetzgebung nach Absatz 1 und die Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat samt dem Bereinigungsverfahren im Falle der (ganz oder teilweise) verweigerten Genehmigung nach den Artikeln 11 und 12 des Raumplanungsgesetzes.

Vernehmlassung: Gruppierungen der Städte-Politik möchten die durch den Bund wahrgenommene Koordination ausgeweitet sehen auf die Planungstätigkeiten der Gemeinden und regen an, den Absatz zu ergänzen um eine Verpflichtung des Bundes, die Bedürfnisse der urbanen und ländlichen Regionen zu berücksichtigen [79]. Entsprechende Erweiterungen des Verfassungstextes erscheinen als nicht angezeigt und angesichts des Nachführungsauftrages nicht in jedem Fall unproblematisch. Teilweise sind die formulierten Bedürfnisse auf Gesetzesebene genügend verankert [80], teilweise würden die erwogenen Normierungen das komplexe Zusammenwirken der staatlichen Verbände der drei verschiedenen Ebenen allzu vereinfachend und in ungenügender Differenzierung darstellen [81].

Absatz 3 verpflichtet den Bund (entsprechend Art. 22quater Abs. 3 BV), in Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen der Raumplanung zu berücksichtigen. Damit ist klargestellt, dass die Grundsätze (nach Abs. 1) nicht etwa nur für die Kantone gelten, sondern auch für den Bund verbindlich sind. Es handelt sich bei diesem Absatz also um eine "Selbstbindung der Eidgenossenschaft" [82].

In der Vernehmlassung fordern eine Reihe von Vernehmlassern eine Ergänzung um das Prinzip der Nachhaltigkeit [83]. Darauf kann verzichtet werden, denn im Zweckartikel (Art. 2 VE 96) wird die Nachhaltigkeit in allgemeiner Weise festgehalten. Zudem ist das Prinzip mit dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung für den in diesem Artikel geregelten Sachbereich konkretisiert worden.

Gefordert werden weiter Ergänzungen um die Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte [84] und um Bundesmassnahmen zur Umsetzung des Raumplanungsgesetzes [85].

Artikel 59 Umweltschutz

Artikel 59 entspricht Artikel 24septies BV [86]. Wie bisher tritt der Umweltschutzartikel als umweltpolitischer Hauptauftrag zu einer Reihe besonderer Schutzaufträge (wie Walder-

---

79 SSV-2/UVS, VRB, C-Lau.

80 Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700, Art. 1 und 2.

81 Vgl. auch die Kommentierung zu Art. 41 zur Stellung der Gemeinden.

82 Jagmetti in Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 140.

83 G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANB, MEJ.

84 SP-BE, CSB, DJS, KAB, FBS, IGB.

85 SP-BE, IGB.

haltung, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Tierschutz) hinzu. Die Bestimmung gibt dem Bund eine umfassende Zuständigkeit mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Er kann auch Lenkungsabgaben erheben, wenn sich dadurch ein umweltpolitisch erwünschtes Verhalten der Wirtschaftssubjekte herbeiführen lässt [87].

Absatz 1 folgt zunächst dem Wortlaut von Artikel 24septies Absatz 1 BV. Der Begriff der "Umwelt" versteht sich in einem weiten Sinne und umfasst:

- Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften;
- Luft, Klima, Boden, Wasser;
- Lebensräume als Beziehungssysteme der genannten Elemente.

Ansatzpunkt des Umweltschutzes sind schädliche oder lästige Einwirkungen auf Mensch und Umwelt; dabei ist der Bund nach dem bisherigen Text der Bundesverfassung gehalten, Luftverunreinigung und Lärm prioritär zu bekämpfen. Diese Prioritätensetzung wird in der Vernehmlassung in Frage gestellt. Verlangt wird die Ergänzung um weitere zu bekämpfende Beeinträchtigungen 88 oder die Streichung der besonderen Erwähnung von Luftverunreinigungen und Lärm 89. Infolge der Entwicklung sowohl der Lage der Umwelt als auch der Erkenntnisse darüber und der Korrekturmöglichkeiten ist es langfristig nicht sinnvoll, in der Verfassung diejenigen schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu bezeichnen, die prioritär zu bekämpfen sind. Die Problematik der Treibhausgase und der ozonschichtzerstörenden Gase etwa sind erst in den letzten Jahren allgemein als dringlich bewusst geworden. Es ist keineswegs ausgeschlossen, sondern im Gegenteil eher wahrscheinlich, dass in Zukunft neue Gefährdungen auftauchen oder bereits bestehende Probleme neu erkannt werden. Es ist daher angezeigt, die angeregte Verkürzung des Textes vorzunehmen und keinen aktualisierten Katalog zu bilden, der seinerseits der Veraltung ausgesetzt wäre. Im Hinblick auf den Umfang der Bundeskompetenzen ist die Streichung unproblematisch, da die bisher speziell genannten Beeinträchtigungen unter die "schädliche[n] und lästige[n] Einwirkungen" zu zählen sind.

Der Umweltschutzartikel erfasst die *mittelbaren* schädlichen Einwirkungen auf den Menschen (beispielsweise durch Verunreinigungen der Luft, des Wassers oder des Bodens), während die *direkten* Beeinträchtigungen (etwa Vergiftungen durch gefährliche Chemikalien) durch den Artikel 109 (Schutz der Gesundheit) abgedeckt werden. Auf der Stufe der Gesetzgebung wird diese Differenzierung durch das Nebeneinander von Umweltschutzgesetz und Stoffverordnung einerseits und Giftgesetz nebst Giftverordnung andererseits vollzogen [90].

---

86 Die Bestimmung entspricht Art. 51 VE 95.

87 BBl 1993 II 1538 f. mit Hinweisen auf die teilweise uneinheitliche Lehre.

88 SGPG, SP-Münch, SGAG.

89 SO, FDP, LdU, CVP-OW, CVP-OVS, SEI, BHK.

90 SR 814.01, 814.013 und 814.80, 814.801.

Absatz 2 übernimmt aus den Grundsätzen des Umweltschutzgesetzes [91] das Vorsorge- und das Verursacherprinzip. Die Aufnahme in den Verfassungstext ist aufgrund des Grundsatzcharakters sinnvoll; sie entspricht im weiteren einem in der Vernehmlassung geäusserten Begehren [92].

Das *Vorsorgeprinzip* besagt, dass jede Einwirkung, die (allein oder zusammen mit anderen Einwirkungen) schädlich oder lästig werden könnte, wenn immer möglich auf ein Minimum beschränkt werden muss. Ganz im Sinne des Sprichwortes "Vorbeugen ist besser als Heilen" sollen mögliche Belastungen durch überlegte Vorsorge verhindert werden [93].

Das *Verursacherprinzip* bezweckt, die Kosten für Massnahmen des Umweltschutzes, seien diese nun vorsorgend oder schadensbehebend, durch die Verursacher tragen zu lassen, soweit sich die bekämpften Einwirkungen bestimmten Verursachern zurechnen lassen. Diese und nicht die Allgemeinheit (also die Steuerpflichtigen) haben die Kosten der ergriffenen Massnahmen zu übernehmen. Dadurch wird umweltgefährdendes und umweltschädigendes Verhalten zu einem Kostenfaktor, was unter anderem Wettbewerbsverzerrungen abbaut, indem "billige", aber umweltbelastende Verfahren verteuert und aufwendigere, aber umweltschonende Produktionsweisen vergleichsweise konkurrenzfähiger werden (Internalisierung sogenannt externer Kosten) [94].

Absatz 3 entspricht Artikel 24^{septies} Absatz 2 BV. Dieser Vollzugsvorbehalt zugunsten der Kantone weicht von der allgemeinen Regelung in Artikel 37 Absatz 1 erster Satz VE 96 ab: nicht das Bundes*recht* allgemein kann den Vollzug dem Bund auftragen, sondern nur Regelungen durch Bundes*gesetz* können dies vorsehen. Mit anderen Worten: die Übertragung des Vollzuges auf den Bund durch eine blosse Verordnung ist ausgeschlossen.

Im Sinne einer Neuerung könnte erwogen werden, den Artikel um eine allgemeine Grundpflicht zum Schutz und zur Pflege der Umwelt zu erweitern [95].

Artikel 60 Wasser

Artikel 60 VE 96 entspricht Artikel 24bis BV über die Wasserwirtschaft und Teilen von Artikel 24 BV [96]. Die Bestimmung vereinigt die klassischen Bereiche des Wasserrechts: *Nutzung der Wasserkräfte, Schutz der Wasservorkommen, Wasserbau.*

---

91 Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01) Art. 1 und 2. Für das Vorsorgeprinzip s. auch Art. 11 Abs. 2.

92 AR, SO, ZH, ETHRAT, G-Lies, VGL, ABN, SGF, SGAG. Nur bezüglich Verursacherprinzip: BS, GR, SP-F/CH, SP-F/ZH, SP-F/AG, SP-F/BE.

93 Vgl. die Botschaft des Bundesrates zum Umweltschutzgesetz, BBl 1979 III, 781 f.

94 Vgl. ebd. 782 f.

95 Bereits in den Erläuterungen zum VE 95 zur Diskussion gestellt und in der Vernehmlassung verlangt vom ETHRAT.

Mit Artikel 24bis BV sollten die früher verstreuten Bundesbefugnisse, die das Wasser betreffen, zusammengefasst, in eine einheitliche Ordnung gebracht und wo nötig erweitert werden [97]. Das Regelungskonzept des Bundesrates erfuhr allerdings im Zuge der parlamentarischen Beratungen wesentliche Änderungen; die Vorlage war im Parlament ungewöhnlich umstritten [98]. Dementsprechend erscheinen die Bundeszuständigkeiten zum Wasserrecht uneinheitlich und wenig übersichtlich:

- Die Nutzung der Wasserkräfte ist mit gewissen Einschränkungen Sache der Kantone.
- Der Schutz der Wasservorkommen bildet Gegenstand teils einer umfassenden, teils einer auf Grundsätze beschränkten Bundeskompetenz.
- Im Bereich des Wasserbaus verfügt der Bund über eine umfassende Zuständigkeit.

Alle diese Rechtsetzungskompetenzen sind nachträglich derogatorisch, das heisst, wenn der Bund Recht setzt, ersetzt dieses eventuell bestehendes kantonales Recht.

Angesichts dieser Ausgangslage lässt sich am Prinzip der ins einzelne gehenden Kompetenzaufzählung auch im Rahmen der Verfassungsnachführung wenig ändern; die Räte haben den Versuch, dem Bund eine Generalkompetenz einzuräumen, zurückgewiesen [99]. Namentlich die Zweiheit von Grundsatzkompetenz und umfassender Zuständigkeit geht auf einen bewussten Entscheid des Parlaments zurück [100].

Artikel 60 VE 96 gliedert sich in einen Absatz über die drei Ziele des Wasserrechts, je einen Absatz über die Grundsatzgesetzgebungs- und die umfassenden Rechtsetzungszuständigkeiten des Bundes und drei Absätze zu wichtigen materiellen Fragen.

Absatz 1 nennt in Fortführung von Artikel 24bis Absatz 1 BV die drei Ziele des Wasserrechts und verpflichtet den Bund auf deren Verfolgung.

Das Ziel der haushälterischen Nutzung der Wasservorkommen bezweckt einen sorgfältigen Umgang mit der natürlichen Ressource Wasser. Bei der Abwehr schädigender Einwirkungen geht es unter anderem um den Hochwasserschutz [101]. Unter die Massnahmen zur Abwehr sind auch präventive Vorkehren zu rechnen, wie etwa Aufforstungen oder Entsiegelung von Böden [102].

---

96 Die Bestimmung behandelt die Materie von Art. 52 VE 95.

97 BBl 1972 II 1149, 1157.

98 Vgl. AB 1974 N 1539: 21 Differenzen.

99 AB 1973 N 1324–1331, 1974 N 1539.

100 AB 1974 S 319, 322; 1974 N 1539.

101 Das Bundesgesetz über den Wasserbau (SR 721.100) nennt in Art. 1 als schädliche Auswirkungen des Wassers beispielhaft ("insbesondere ...") Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen.

102 Das Bundesgesetz über den Wasserbau verweist in Art. 3 (Massnahmen) auf die notwendige Koordination der im engeren Sinne wasserbaulichen Massnahmen mit jenen aus anderen Bereichen. Darunter sind vor allem forstliche Massnahmen, Meliorationen und Aktivitäten in den Bereichen Gewässerschutz und Strassenbau zu verstehen. Vgl. Botschaft zum Wasserbaugesetz, BBl 1988 II 1389.

Absatz 2 nennt die Zuständigkeiten der Grundsatzgesetzgebung, entsprechend dem heutigen Artikel 24bis Absatz 1 BV.

Absatz 3 enthält die umfassenden Rechtsetzungszuständigkeiten des Bundes, entsprechend dem heutigen Artikel 24bis Absatz 2 BV.

Unter "Beeinflussung der Niederschläge" ist eine künstliche Beeinflussung des Wetters zu verstehen. Der Glaube daran, dass derartige Eingriffe durchführbar und kontrollierbar sind, dürfte heute gegenüber der Enstehungszeit von Artikel 24bis BV erheblich zurückgegangen und die Skepsis dagegen gewachsen sein [103]. Trotzdem könnte sich, bei Verfügbarkeit entsprechender technischer Möglichkeiten, eine Regelung auf Bundesebene aufdrängen. Artikel 24bis Absatz 2 Buchstabe d BV über die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Grundlagen braucht nicht nachgeführt zu werden, weil die entsprechende Bundeskompetenz implizit in den Kompetenzen nach den Absätzen 2 und 3 der vorliegenden Bestimmung enthalten ist beziehungsweise ein notwendiges Mittel für die Erfüllung des Auftrages nach Absatz 1 darstellt. Die Kompetenz zur Erhebung und Auswertung statistischer Grundlagen wird auch in anderen Sachbereichen nicht explizit erwähnt (z. B. Art. 91 [Konjunkturpolitik], Art. 79 [Forschung]).

Absatz 4 führt in redaktionell gekürzter Form Artikel 24bis Absatz 3 BV über die kantonale Gewässerhoheit und Artikel 24bis Absatz 2 Buchstabe e BV weiter. Die Sachherrschaft über die Gewässer wird durch diese Bestimmung den Kantonen nicht etwa *zugewiesen*, vielmehr handelt es sich bloss um eine *Klarstellung*: mit den Gesetzgebungsaufträgen ist dem Bund nicht zugleich die Sachherrschaft übertragen worden [104]. Vorbehalten bleibt das Recht des Bundes, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen. Der Absatz weist dem Bund weiter die Kompetenz zu, Schranken der durch die Kantone erhobenen Abgaben für die Wassernutzung festzulegen (Wasserzins-Maximum).

Absatz 5 nimmt Artikel 24bis Absatz 4 BV auf. Er regelt die Bundeszuständigkeit im interkantonalen und internationalen Verhältnis.

Absatz 6 führt Artikel 24bis Absatz 6 BV weiter. Es gibt Berührungspunkte zur Rücksichtspflicht nach Artikel 34 VE 96. Unter "Anliegen" sind sowohl die Bedürfnisse auch als die Entwicklungsmöglichkeiten [105] zu verstehen.

Der Vollzugsvorbehalt zugunsten der Kantone (Art. 24bis Abs. 5 BV) geht in der allgemeinen Regelung in Artikel 37 Absatz 1 VE 96 auf.

Gegenüber der entsprechenden Bestimmung im VE 95 wird in der Vernehmlassung angeführt, die Nachführung von Artikel 24bis BV sei zu wenig genau [106]. Auch die wört-

---

103 Sowohl eine gewisse Begeisterung als auch kritische Einwände finden sich in der Botschaft über eine Verfassungsrevision für das Gebiet der Wasserwirtschaft vom 13. September 1972, BBl 1972 II 1148 ff., 1179.

104 Jagmetti in Kommentar BV, Art. 24bis, Rz. 58 f.

105 Über die Spannungsfelder, die damit eröffnet sind vgl. Jagmetti in Kommentar BV, Art. 24bis, Rz. 67.

liche Übernahme des bisherigen Verfassungstextes wird verlangt [107], oder es werden einzelne Elemente desselben zur Übernahme empfohlen, so speziell die kantonale Gewässerhoheit [108] und die Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über die Sicherheit der Stauanlagen [109]. Die KdK wendet sich gegen eine Vermengung von Zielen und Gesetzgebungsaufträgen und macht einen eigenen Textvorschlag, der als Vorlage des Textes im VE 96 Verwendung findet. Die Bestimmung übernimmt nunmehr weitgehend Inhalte und Ausdrucksweise von Artikel 24bis BV, mit redaktionellen Vereinfachungen und Umstellungen.

Gefordert wird weiter eine Ergänzung um das Nachhaltigkeitsprinzip [110]. Darauf kann verzichtet werden, weil der Zweckartikel (Art. 2 VE 96) das Prinzip in allgemeiner Weise festhält. Zudem klingt es in Absatz 1 an, der den Bund beauftragt, für die haushälterische Nutzung der Wasservorkommen zu sorgen.

Artikel 61 Wald

Artikel 61 VE 96 [111] führt Artikel 24 BV weiter, soweit diese Bestimmung den Wald betrifft.

Mit *Absatz 1* werden die grundlegenden Waldfunktionen, wie sie heute in Artikel 1 des Waldgesetzes (SR *921.0*) verankert sind, auf Verfassungsstufe gehoben. Dies rechtfertigt sich vorab deshalb, weil die Ziele der Walderhaltung sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte erheblich verändert und erweitert haben: So ist der Wald nicht allein vor schädlichen Naturereignissen (wie Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag) zu schützen. Es kommt ihm darüber hinaus eine bedeutende Regulierungsfunktion für Atmosphäre, Klima und Wasserhaushalt zu. Ferner wirkt er als Lebensraum für Pflanzen und Tiere, als Erholungsraum für Menschen sowie als Produktionsgrundlage der Holzwirtschaft. Entsprechend ist zum *quantitativen* Waldschutz (Erhaltung der Waldfläche, vergleiche Artikel 3 des Waldgesetzes; Schutz vor Kahlschlag; Nachhaltigkeit der Waldnutzung) der *qualitative* Waldschutz (Bekämpfung der Waldschäden) hinzugekommen [112].

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Waldgesetzgebung. Die Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes ist auf den Erlass von *Grundsätzen* beschränkt, was bisher im Begriff der "Oberaufsicht" zum Ausdruck kam.

---

106 UR, G-AG, VCS, SGU, SBN, WWF, ABN, NfS, SGPG.

107 SGS-1, SOLAR, SSES, SANH.

108 KdK, NE, JU, AG, GE, GR, ZG, AR, SVGW, SWV, VSE, SHIV.

109 FDP, SHIV, SVGW, SWV, VSE, BWW.

110 G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANB, MEJ.

111 Entspricht Art. 53 VE 95.

112 Siehe BBl 1988 III 179 ff.

Absatz 3 führt in redaktionell überarbeiteter Form Elemente von Artikel 24 Absatz 2 BV über die Walderhaltung weiter.

In der Vernehmlassung fordern eine Reihe von Vernehmlassern eine Ergänzung um das Prinzip der Nachhaltigkeit [113]. Darauf kann verzichtet werden, weil der Zweckartikel (Art. 2 VE 96) das Prinzip in allgemeiner Weise festhält. Zusätzlich ist die Nachhaltigkeit der Waldnutzung auf Gesetzesstufe normiert (Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 5 und 7 WaG).

Artikel 62 Natur- und Heimatschutz

Artikel 62 VE 96 [114] führt Artikel 24sexies BV weiter.

Die Kompetenz des Bundes umfasst allgemeine Förderungskompetenzen und Berücksichtigungspflichten sowie für den Bereich des botanischen und zoologischen Naturschutzes eine umfassende, nachträglich derogierende Rechtsetzungsbefugnis. *Naturschutz* meint alle Vorkehren zur Erhaltung bestimmter Güter der natürlich vorhandenen Umwelt um ihrer selbst willen, wie Pflanzen, Tiere, Naturdenkmäler. *Heimatschutz* meint alle Vorkehren zur Erhaltung bestimmter Güter der menschlich gestalteten Umwelt, soweit sie Identifikationswert aufweisen, wie Ortsbilder, Kulturlandschaften und Kulturdenkmäler. Artikel 24sexies BV zielt somit weitgehend auf Konservierung, nicht auf Gestaltung. Er ist vorab ideell motiviert, stützt mit seinen Massnahmen aber auch gewisse Wirtschaftszweige, vor allem den Fremdenverkehr.

Absatz 1 hält, in Nachführung von Artikel 24sexies Absatz 1 BV, die hauptsächliche Kompetenz der Kantone für den Natur- und Heimatschutz fest. In allgemeiner Weise ergibt sich die Kompetenz der Kantone aus Artikel 3 VE 96, weshalb der VE 95 auf die Übernahme der ausdrücklichen Nennung verzichtete. Der VE 96 hingegen führt die kantonale Kompetenz wieder auf, wie dies zum Teil in der Vernehmlassung verlangt wird [115]. Angesichts der recht umfangreichen Gesetzgebung, die der Bund gestützt auf seine in Artikel 24sexies Absätze 4 und 5 BV begründeten Kompetenzen erlassen hat, erscheint das Festhalten des in der Rechtswirklichkeit nicht ohne weiteres erkennbaren Grundsatzes der Kompetenzverteilung gerechtfertigt. Zugleich ist allerdings zu sagen, dass die Aufgaben des Bundes zentrale Bereiche des Natur- und Heimatschutzes beschlagen, so dass die Bedeutung der ausdrücklichen Kompetenzzuweisung an die Kantone durch die Verfassung selbst erheblich relativiert erscheint.

Absatz 2 hält die allgemeine Verpflichtung des Bundes fest, in Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen, bestimmte Güter zu schonen und allenfalls ungeschmälert zu erhalten (vgl. Art. 24sexies Abs. 2 BV). Wenn

---

113 SO, G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANB, MEJ.

114 Entspricht Art. 54 VE 95.

115 KdK, UR, BS, GR, SH, FDP, SHS, VSE, VSZ+KGF, FSK, CP, FRSP. Die Forderung ist implizit enthalten in jener, Art. 24sexies BV wörtlich zu übernehmen. In diesem Sinn die Stellungnahmen von: AR, NW, ZH, FDP, SGS-1, SOLAR, SSES, ABN, SGPG, SANH.

die Kantone Bundesaufgaben vollziehen, trifft diese Bundesverpflichtung natürlich auch sie [116].

Absatz 3 nennt die Möglichkeiten des Bundes, Natur- und Heimatschutzanliegen zu unterstützen, sowie seine Kompetenz und seine Mittel zur Sicherung bedeutender Güter.

Absatz 4 umschreibt die Verantwortung des Bundes zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt [117]. Er schliesst dadurch an Artikel 24sexies Absatz 4 BV an. Indem er diesen Schutz weiter charakterisiert als Schutz der Arten und Lebensräume in ihrer natürlichen Vielfalt (Biodiversität), führt er zugleich Bestimmungen verschiedener internationaler Abkommen [118] nach, in denen sich die Schweiz zum Arten- und Biotopschutz in diesem umfassenden Sinn verpflichtet hat. Genannt seien das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume [119] und das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt [120].

Absatz 5 folgt mit geringfügigen redaktionellen Änderungen dem Wortlaut der 1987 von Volk und Ständen angenommenen Volksinitiative zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative (Art. 24sexies Abs. 5 BV). Er bezeichnet bestimmte Moore und Moorlandschaften als Schutzobjekte und enthält ein Bau- und Bodenveränderungsverbot sowie die Ausnahmen dazu. Gesetzliche Konkretisierungen finden sich im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [121], das im 1995 eingefügten Artikel 23d eine bedingte Bestandesgarantie für rechtmässig erstellte Bauten enthält.

Die *Übergangsbestimmung* zu Artikel 24sexies Absatz 5 BV ("Rothenthurm") wird nicht in den VE 96 aufgenommen, denn die dort geregelten Fragen gehören auf die Ebene des Gesetzes, nicht der Verfassung. Zudem betrifft die Übergangsbestimmung nur Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, die nach dem 1. Juni 1983 und vor der Annahme der Rothenthurm-Initiative (6. Dez. 1987) erstellt worden sind, sie ist also nicht von dauernder Bedeutung.

Die Herabstufung auf die Gesetzesebene führt zu notwendigen Gesetzgebungsarbeiten: um die trotz der inzwischen verflossenen Zeit noch nicht behandelten Fälle im Sinne der Entscheidung von Volk und Ständen erledigen zu können, ist der Erlass einer entsprechenden Regelung auf Gesetzesstufe notwendig, denn die in Frage kommenden Verfü-

---

116 Vgl. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR **451**, Änderungen vom 24. März 95: AS **1996** I 214 ff., Botschaft dazu in BBl **1991** III 1121 ff.) Art. 3 Abs. 1.

117 In erster Linie geht es um die *einheimische* Tier- und Pflanzenwelt, jedoch sind auch Schutzbestimmungen betreffend fremde Tier- und Pflanzenarten denkbar, etwa Einfuhrverbote für gefährdete Arten.

118 Siehe SR **0.45**.

119 Sog. "Berner Konvention", SR **0.455**. Vgl. insbesondere die Präambel des Übereinkommens sowie Art. 1, 4 und 5–9.

120 AS **1995** 1407 ff.; Botschaft dazu in BBl **1994** III 182–240. Das Übereinkommen ist von der Schweiz am 21. Nov. 1994 ratifiziert worden und ist für die Schweiz seit 19. Febr. 1995 in Kraft..

121 NHG, SR **451**, Änderungen vom 24. März 95: AS **1996** I 214 ff.

gungen können sich nicht allein auf die Hochmoor- und Flachmoorverordnung [122] stützen, da diese – als *Verordnungen* – keine genügende gesetzliche Grundlage für die Auferlegung von Pflichten bilden [123].

Solange die gesetzliche Umsetzung nicht vorgenommen ist, gilt die Übergangsbestimmung zu Artikel 24sexies Absatz 5 BV aufgrund von Ziffer II Absatz 2 des Bundesbeschlusses über eine nachgeführte Bundesverfassung weiter [124].

In der Vernehmlassung wird auch die Position vertreten, die Übergangsbestimmung sei auf Verfassungsebene weiterzuführen [125].

Artikel 62 VE 96 folgt inhaltlich, mit redaktionellen Vereinfachungen, Artikel 24sexies BV. Die nach Meinung etlicher Vernehmlasser ungenügende Nachführung des geltenden Rechts durch Artikel 54 VE 95 hat viel Kritik ausgelöst [126] und auch zur Forderung nach der wörtlichen Übernahme des bisherigen Verfassungstextes geführt [127]. Die Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage tragen dieser Kritik Rechnung.

Eine Reihe von Vernehmlassern fordern eine Ergänzung um das Prinzip der Nachhaltigkeit [128]. Darauf kann verzichtet werden, weil der Zweckartikel (Art. 2 VE 96) das Prinzip in allgemeiner Weise festhält.

Artikel 63 Fischerei und Jagd

Artikel 63 VE 96 führt Artikel 25 BV weiter [129].

Die Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes ist auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt [130], was im neuen Verfassungswortlaut nunmehr unmittelbar zum Ausdruck kommt. Schutzobjekt bildet nicht das einzelne Tier; vielmehr geht es um Regulierung und Pflege der der Jagd und Fischerei unterliegenden Tier*bestände*. Die Bestimmung unterstellt, dass Jagd und Fischerei weiterhin bestehen und von der Regalhoheit der Kantone erfasst bleiben sollen, dass sie aber zu gewissen Teilen – vor allem was Jagdberechtigung, jagdbare Arten, Schonzeiten, Schutzgebiete und Schutz der Lebensräume betrifft – durch

---

122 SR **451.32**, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und SR **451.33**, Art. 5 Abs. 1 Bst. f. Vgl. auch BGE **117** Ib 243 ff.

123 S. dazu Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, 75 f.

124 Vgl. Ziff. 191.24.

125 Explizit FDP. Implizit ist die gleiche Position in den Begehren um vollständige Übernahme des bisherigen Verfassungstextes enthalten.

126 Grüne, G-AG, ENHK, VCS, SHS, SGU, SBN, WWF, SGS-1, SOLAR, SSES, CASS, ABN, NfS, FFAR, SANH. Die KdK schlägt mit dem Ziel einer sorgfältigeren Wiedergabe von Artikel 24sexies BV eine eigene Formulierung vor.

127 AR, NW, ZH, FDP, SGS-1, SOLAR, SSES, ABN, SGPG, SANH.

128 G-AG, G-SG, G-ZH, FFU, SANB, MEJ.

129 Der Art. entspricht Art. 55 VE 95.

130 Fleiner-Gerster in Kommentar BV, Art. 25, Rz. 6–9.

Bundesrecht mitgeregelt werden müssen [131]. Auch gegenüber jagdbaren Tieren greift im übrigen der *allgemeine* Tierschutz nach Artikel 64 VE 96 (bisher Art. 25bis BV).

Das in der Vernehmlassungsvorlage VE 95 enthaltene, aus Artikel 25 BV übernommene Ziel "zur Erhaltung des Hochwildes und zum Schutz der Vögel" wird von verschiedenen *Vernehmlassern* als nicht mehr zeitgemäss beurteilt. Sie fordern, diesen Teilsatz zu streichen [132] oder durch das Ziel der Erhaltung der Artenvielfalt zu ersetzen [133]. Der VE 96 verwirklicht den zweiten Vorschlag. Damit ergibt sich bezüglich des Artenschutzes eine gewisse Überschneidung mit dem weiter ausgreifenden Artikel 62 Absatz 4. Die ausdrückliche Erwähnung der Erhaltung der Artenvielfalt im Jagd- und Fischereiartikel ist aber durch die Wichtigkeit dieses Anliegens gerechtfertigt. Ausserdem entspricht sie dem Zweck der ausführenden Gesetze [134]. Immerhin wäre auch der Verzicht auf die mit "namentlich" eingeleitete Wendung denkbar.

Auch für diesen Artikel haben eine Reihe von Vernehmlassern eine Ergänzung um das Prinzip der Nachhaltigkeit gefordert [135]. Wiederum kann darauf verzichtet werden, weil der Zweckartikel (Art. 2 VE 96) das Prinzip in allgemeiner Weise festhält. Auf Gesetzesstufe wird die angestrebte Nutzung im Bundesgesetz über die Fischerei als "nachhaltig", im Jagdgesetz als "angemessen" bezeichnet [136].

Artikel 64 Tierschutz

Artikel 64 entspricht Artikel 25bis BV [137].

Absatz 1 verankert die Tierschutzkompetenz des Bundes nach dem bisherigen Artikel 25bis BV. Die Bestimmung überträgt dem Bund eine *umfassende Rechtsetzungszuständigkeit.* Sie zielt auf den "Schutz des [einzelnen] Tieres vor ungerechtfertigten Verhaltensweisen des Menschen, durch die dem Tier Schmerzen, Leiden und körperliche Schäden zugefügt werden oder durch die es Angstzuständen ausgesetzt wird" (BBl *1972* II 1479). In diesem Sinne spricht Artikel 1 Absatz 1 des Tierschutzgesetzes [138] vom "Wohlbefinden" des Tieres. Schutzobjekt sind somit Tiere, "die Schmerzen empfinden können"; dabei geht die Verfassung davon aus, dass der Mensch über solche Tiere "nicht frei verfügen kann" [139]. Artikel 25bis BV ist an die Stelle des früheren Schächtartikels getreten (Art. 25bis in der Fassung von 1893); das Schächtverbot wurde zuerst in die

---

131 BBl 1983 II 1200 f., 1988 II 1392 f.

132 FDP, LdU.

133 SFV-1.

134 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, SR 922.0, Art. 1 und Bundesgesetz über die Fischerei, SR 923.0, Art. 1.

135 G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANB, MEJ.

136 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, SR 922.0, Art. 1 und Bundesgesetz über die Fischerei, SR 923.0, Art. 1.

137 Der Art. entspricht Art. 56 VE 95.

Übergangsbestimmungen verwiesen (Art. 12 ÜB) und später – 1978 – ins Tierschutzgesetz übernommen [140].

Absatz 2 führt die *Rechtsetzungsdirektiven* des bisherigen Tierschutzartikels (Art. 25bis Abs. 2 BV) in redaktionell verkürzter Form weiter.

Der Vollzugsvorbehalt zugunsten der Kantone (Art. 25bis Abs. 3 BV) wird in *Absatz 3* weitergeführt. Dieser Vollzugsvorbehalt weicht von der allgemeinen Regelung in Artikel 37 Absatz 1 erster Satz VE 96 ab: Nicht das Bundes*recht* allgemein kann den Vollzug dem Bund auftragen, sondern nur Regelungen durch Bundes*gesetz*. Mit anderen Worten: Die Übertragung des Vollzuges auf den Bund durch eine blosse Verordnung ist ausgeschlossen [141].

In der Vernehmlassung wird die wörtliche Übernahme der bisherigen Bestimmung in der BV gefordert [142] oder angeregt [143]. Dagegen spricht, dass die Verkürzung von Absatz 2 rein redaktionell bleibt. Der zweite Teil von Artikel 25bis BV Absatz 2 Buchstabe f betreffend die Gesetzgebung über die Einfuhr von tierischen Erzeugnissen wird in der Vernehmlassungsvorlage VE 95 nicht ausdrücklich nachgeführt, wogegen mehrere Vernehmlasser Einspruch erheben [144]. Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe b führt nunmehr diese Bundeskompetenz wieder auf; die Übernahme auch dieser Rechtsetzungsdirektive aus der Bundesverfassung stellt klar, dass keine Veränderung beabsichtigt ist – weder im Umfang der Bundeskompetenzen noch im Katalog der insbesondere als regelungsbedürftig betrachteten Materien. Weiter fordern zehn Private die Einführung eines Vivisektionsverbotes, was aber nicht dem Nachführungsauftrag des Parlamentes entsprechen würde.

4. Abschnitt: Öffentliche Werke, Verkehr, Energie, Kommunikation

Im Anschluss an die Bestimmungen über die Raumplanung und die Umwelt folgen die Normen, welche die grossen, raumwirksamen Infrastrukturen zum Gegenstand haben: Verkehrswege, Energieanlagen sowie das Postwesen und die Telekommunikation. Den Abschluss und gewissermassen das Bindeglied zu den Artikeln über Bildung und Kultur bilden die Bestimmungen über die Kommunikationsmedien (Radio, Fernsehen, Film). Die Struktur entspricht weitestgehend dem VE 95; der Abschnitt wird lediglich ange-

---

138 TSchG, SR 455.

139 Fleiner-Gerster in Kommentar BV, Art. 25bis, Rz. 7 und 9.

140 Art. 20 Abs. 1 TSchG.

141 Vgl. TSchG Art. 33.

142 SGS-1, SOLAR, SSES, SANH.

143 FDP.

144 Neben denjenigen, die die Übernahme des geltenden Verfassungstextes verlangen, speziell auch die Fachverbände STS und AG-STG.

reichert und abgerundet mit je einer Bestimmung über öffentliche Werke sowie über den Film.

Die Benützung der Strassen ist grundsätzlich gebührenfrei. Die Verfassung schränkt dieses Prinzip jedoch ein; der Bund erhebt für die Teilnahme am privaten Verkehr drei Abgaben, nämlich:

- eine *Schwerverkehrsabgabe* (vorerst noch in pauschaler Form, später leistungsabhängig);
- eine *Verbrauchssteuer auf Treibstoffen* (Mineralölsteuer, einschliesslich Zuschlag);
- eine *Nationalstrassenabgabe* (Autobahnvignette).

Diese Abgaben haben unterschiedlichen rechtlichen Charakter. Bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Nationalstrassenabgabe handelt es sich um Gebühren mit teilweise fiskalischem Charakter. Die übrigen Abgaben sind als Steuern zu betrachten (pauschale Schwerverkehrssteuer [Besitzsteuer]; Mineralölsteuer [Verkehrssteuer]; Mineralölsteuerzuschlag [Kostenanlastungssteuer]). Die Abgaben tragen teils zur Deckung der Kosten im Strassenverkehr bei, teils dienen sie der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Haushalt. Aus Transparenzgründen werden die Abgaben im Zusammenhang mit den Sachkompetenzen und nicht oder nicht nur im Kapitel über die Finanzordnung geregelt. Im Vergleich zum VE 95 werden nun die Schwerverkehrsabgabe und die übrigen Strassenverkehrsabgaben je als eigene Bestimmung ausgestaltet, da sie sich so präziser (Zweckbindung) und transparenter darstellen lassen.

Artikel 65 Öffentliche Werke

Artikel 65 VE 96 führt die Bestimmung über die öffentlichen Werke in Artikel 23 BV fort [145]. Die Werkkompetenz berechtigt den Bund, unmittelbar gestützt auf die Verfassung, also ohne vorgängige Regelung durch ein Bundesgesetz, Leistungen zu erbringen [146]. Weil auch die Kantone befugt sind, nötigenfalls unter Einsatz des Enteignungsrechts öffentliche Werke zu errichten, liegt eine *parallele Kompetenz* vor.

Artikel 65 ermächtigt den Bund, öffentliche Werke im Landesinteresse selber zu errichten oder die Errichtung solcher Werke zu unterstützen. Es liegt im politischen Ermessen der Behörden, ob sie Werke überhaupt errichten oder unterstützen, welche Werke sie errichten oder unterstützen und in welchem Masse sie eine Unterstützung leisten. Errichtet der Bund das Werk selbst, so obliegen ihm grundsätzlich auch Betrieb und Unterhalt. Hingegen ist der Bund gestützt auf die allgemeine Werkkompetenz nicht befugt, Betriebs- und Unterhaltsbeiträge an die Werke Dritter zu sprechen. Daneben kann der Bund weiterhin gestützt auf verschiedene besondere Sachzuständigkeiten bestimmte Werke errichten. Diese besonderen Ermächtigungen gehen der generellen Werkkompetenz vor. Artikel 65

145 Die Bestimmung ist identisch mit Art. 58 VE 95.

146 Vgl. Jagmetti in Kommentar BV, Art. 23, Rz. 3. Über das Verhältnis dieser Leistungskompetenz zum Legalitätsprinzip s. ebd., Rz. 35–39.

darf also nicht herangezogen werden, um die Voraussetzungen und Grenzen der Bundesleistungen nach den besonderen Sachzuständigkeiten zu überspielen.

Wo aber eine Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes überhaupt fehlt, kann die allgemeine Werkkompetenz als Auffangnorm wirken. Das Recht zur Enteignung im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse (Art. 23 Abs. 2 BV) kommt dem Bund schon aufgrund der jeweiligen Sachkompetenzen zu; es braucht in der allgemeinen Werkkompetenz nicht mehr erwähnt zu werden. Der bisherige Vorbehalt zugunsten der Landesverteidigung (Art. 23 Abs. 3 BV) folgt bereits aus der Militärzuständigkeit des Bundes, indem in verschiedenen Sachgesetzen die Pflicht festgehalten wird, bei der Projektierung öffentlicher Werke die Bedürfnisse der Landesverteidigung zu berücksichtigen [147]. Das selbständige Recht der Bundesversammlung, gegen die Errichtung öffentlicher Werke einzuschreiten, war bisher ohne praktische Bedeutung [148]. Das rechtfertigt insgesamt den Verzicht auf die Weiterführung dieses obsoleten Absatzes. In der Vernehmlassung wird dagegen kaum Widerspruch erhoben [149].

Im Zusammenhang mit den grossen Bauvorhaben im öffentlichen Verkehr sind derzeit Rechtsetzungsarbeiten auf Verfassungsebene im Gang. Der Bundesrat hat in einer Botschaft vom 26. Juli 1996 [150] weitreichende Übergangsbestimmungen zum Artikel 23 BV vorgeschlagen. Die weitere Entwicklung dieser Arbeiten ist zu beachten.

Artikel 66 Strassenverkehr

Artikel 66 vereinigt in redaktionell verdichteter Form die Artikel 37 und 37bis BV und entspricht Artikel 59 VE 95. In der Vernehmlassung sind nur vereinzelte Änderungsanträge gestellt worden, so etwa jener, die kantonale Strassenhoheit zu erwähnen [151], das Nachhaltigkeits- oder Verursacherprinzip aufzunehmen [152] sowie Leitziele zur Reduktion des motorisierten Privatverkehrs zu erlassen [153].

Absatz 1 verankert die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete des Strassenverkehrsrechts nach dem bisherigen Artikel 37bis Absatz 1 BV; er vermittelt dem Bund eine umfassende Rechtsetzungszuständigkeit. Die bisherige Rechtsetzungs*befugnis* wird mit Blick auf die praktischen Notwendigkeiten und die staatsvertraglichen Bindungen durch eine *Verpflichtung* ersetzt. Nach unbestrittener Auffassung bezieht sich die Kompetenz

147 Z. B. Eisenbahngesetz (SR 742.101) Art. 42; Bundesgesetz über die Nationalstrassen (SR 725.11) Art. 5 Abs. 2.

148 Jagmetti in Kommentar BV, Art. 23, Rz. 47.

149 Ausnahme: FDP.

150 Botschaft des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung betreffend Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, vom 26. Juli 1996; BBl 1996 IV 638–810.

151 GR.

152 G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANH, SANB, MEJ, SGS-1, SOLAR, SSES.

153 Grüne.

auf den Strassenverkehr insgesamt, nicht nur auf "Automobile und Fahrräder". Im Rahmen dieser Kompetenz kann der Bund Vorschriften erlassen [154] über:

- polizeiliche Regeln für den Verkehr auf öffentlichen und privaten Strassen,
- Zulassung von Fahrzeugen und Fahrzeugführern,
- versicherungs- und haftpflichtrechtliche Fragen des Strassenverkehrs,
- Verkehrsstrafrecht.

Wie bisher verbleibt den Kantonen im übrigen die Strassenhoheit, insbesondere das Recht, den Fahrverkehr im Einzelfall zu beschränken oder zu verbieten (Art. 37bis Abs. 2 erster Satz BV), was aber keiner besonderen Erwähnung mehr bedarf. Solche Einschränkungen müssen mit der Wahrung öffentlicher Interessen begründet werden können. Dies kann beispielsweise zutreffen auf Beschränkungen, die sich aus der Zweckwidmung der Strasse ergeben, sowie auf Beschränkungen aus Gründen der Raumplanung oder des Umweltschutzes (etwa zur Schaffung verkehrsfreier Innenstädte, zur Verkehrsberuhigung von Wohnquartieren und zur Parkraumbewirtschaftung) [155].

Absatz 2 übernimmt zunächst Artikel 37 Absatz 1 BV. Die Bestimmung überträgt dem Bund die Oberaufsicht über das Strassennetz, soweit es aus Gründen des gesamtschweizerischen Interesses (namentlich des interkantonalen und internationalen Durchgangsverkehrs, des gewerbsmässigen, regelmässigen Personentransportes und der Landesverteidigung) zu erhalten ist; sie bezieht sich somit auf Strassen, die Teil eines übergeordneten Netzes sind. Der Ausdruck "Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung" schliesst auch einzelne Bauwerke wie beispielsweise Brücken ein. Der Begriff "Oberaufsicht" beinhaltet kein Recht zur Grundsatzgesetzgebung; der Bund hat lediglich das Recht, den mangelhaften Unterhalt vorhandener Strassen und (ausnahmsweise) auch die Nichterstellung oder den Nichtausbau bestimmter Verbindungen zu beanstanden und die nötigen Massnahmen anzuordnen [156]. Wesentliche Einflussmöglichkeiten eröffnet die Mitfinanzierung des Strassennetzes durch den Bund (Art. 70 Abs. 3 VE 96; bisher Art. 36ter BV): So bestimmt der Bundesrat nach Anhören der Kantone das Netz der beitragsberechtigten Hauptstrassen; zudem ist das Bundesamt für Strassenbau an der Projektierung der Hauptstrassen zu beteiligen [157]. Im übrigen verbleibt die Strassenhoheit bei den Kantonen. Als solche planen, bauen und unterhalten sie das Netz der öffentlichen Strassen und legen mittels Widmung die bestimmungsgemässe Nutzung der Strassen fest [158].

Ferner greift Absatz 2 das Recht des Bundes auf, die offen zu haltenden Durchgangsstrassen zu bezeichnen (Art. 37bis Abs. 2 zweiter Satz BV) [159]. Der Benützungsvorbehalt

---

154 BBl 1955 II 8; Lendi in Kommentar BV, Art. 37bis Rz. 7–9.

155 Art. 3 SVG (SR 741.01); Lendi in Kommentar BV, Art. 37bis Rz. 6, 10, 15, 21.

156 Lendi in Kommentar BV, Art. 37 Rz. 1–6; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 316.

157 BBl 1984 I 1011; Art. 12 TZG (SR 725.116.2), Art. 6 V über die Hauptstrassen und Anhang zur V.

158 BBl 1988 III 750 f.; Lendi in Kommentar BV, Art. 37 Rz. 7, Art. 37bis Rz. 13–16; vgl. auch Art. 3 SVG, Art. 17 TZG.

159 Vgl. Art. 2 SVG und die Durchgangsstrassenverordnung, SR 741.272.

zugunsten des Bundes (Art. 37bis Abs. 2 dritter Satz BV) ergibt sich aus den besonderen Sachkompetenzen namentlich im Bereich der Landesverteidigung und des gewerbsmässigen, regelmässigen Personentransportes und bedarf hier keiner ausdrücklichen Erwähnung.

Absatz 3 führt die Gebührenfreiheit nach dem bisherigen Artikel 37 Absatz 2 BV fort. Demzufolge dürfen für den Gemeingebrauch öffentlicher Strassen keine Gebühren erhoben werden. Wieweit das Parkieren von Fahrzeugen zum gebührenfreien Gemeingebrauch gehört, ist örtlich differenziert zu würdigen. Die Gebührenfreiheit bezieht sich nur auf Wegegelder, nicht auch auf Fahrzeugsteuern; sie wird durch die Artikel 69 und 70 VE 96 über die Schwerverkehrs- und die Nationalstrassenabgabe durchbrochen. Darüber hinaus kann die Bundesversammlung wie bisher für einzelne besondere Fälle Gebühren beschliessen, wie dies mit Bezug auf den Strassentunnel durch den Grossen St. Bernhard geschehen ist [160]. In der Vernehmlassung haben sich sowohl Befürworter der Gebührenfreiheit [161] als auch Befürworter von Abgaben (*road pricing*) [162] zu Wort gemeldet. Ein Verzicht auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit, wie dies in den Vernehmlassungsunterlagen erwogen wurde, scheint jedoch zur Zeit nicht konsensfähig zu sein. Zwei Vernehmlasser [163] regen ferner an, Absatz 3 aus systematischen Überlegungen bei den Strassenverkehrsabgaben einzufügen. Im VE 96 wird jedoch darauf verzichtet, weil der Aspekt der Strassenbenutzung – und weniger derjenige der Abgabenerhebung – im Vordergrund steht.

Artikel 67 Nationalstrassen

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 36bis BV beziehungsweise Artikel 60 VE 95. Sie hat die Errichtung und Erhaltung eines gesamtschweizerischen Netzes von Hochleistungsstrassen zum Gegenstand und räumt dem Bund eine auf diesen Zweck beschränkte und insofern fragmentarische Zuständigkeit ein. Weil die Kantone als Träger der Strassenhoheit weiterhin zuständig bleiben, eigene Hochleistungsstrassen zu erstellen, kann von einer parallelen Bundeskompetenz gesprochen werden.

In der Vernehmlassung wurde nur vereinzelt auf diesen Artikel eingegangen. Drei Vernehmlasser fordern, Artikel 36bis sei unverändert zu übernehmen [164].

Absatz 1 übernimmt in gekürzter Form Artikel 36bis Absatz 1 BV. Die Definition der Nationalstrassen (Art. 36bis Abs. 1 zweiter Satz BV) ist in der Bundesgesetzgebung ausreichend verankert und kann aus der Verfassung gestrichen werden.

---

160 BBl 1957 II 852.

161 FSK, TCS.

162 SSV-3, VRB, ALIN, ETH-RAT, G-Lau, SGF.

163 SO, NHG.

164 SGS-1, SOLAR, SSES.

Absatz 2 führt – ebenfalls gekürzt – Artikel 36bis Absatz 2 BV fort. Dass der Bund "die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen" kann (Art. 36bis Abs. 2 zweiter Satz), ist in der Verpflichtung des Bundes, die Errichtung und Benützbarkeit eines Nationalstrassennetzes sicherzustellen, enthalten.

Absatz 3 enthält die Direktive von Artikel 36bis Absatz 3 BV, wonach der wirtschaftlich nutzbare Boden zu schonen ist.

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Artikel 36bis Absatz 4 BV. Der Wortlaut betont stärker als bisher den Gemeinsamkeitsaspekt. Damit wird ausgedrückt, dass Errichtung und Erhaltung der Nationalstrassen praktisch eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen darstellen [165]. Im übrigen erwähnt der Normtext weiterhin die Kostenverteilungsgrundsätze: die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen, das Interesse der Kantone an diesen Strassen sowie die Finanzkraft. Die Kosten umfassen die Aufwendungen für die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb.

Der Hinweis auf die Strassenhoheit der Kantone (Art. 36bis Abs. 6 BV) ist mit Blick auf deren subsidiäre Generalkompetenz (Art. 3 und 35 VE 96) entbehrlich.

Artikel 68 Alpenquerender Transitverkehr

Artikel 68 übernimmt den Text der Alpen-Initiative (Art. 36sexies BV; Art. 22 ÜB) weitestgehend (redaktionelle Änderungen in Abs. 2 zweiter Satz und in Abs. 3 zweiter Satz) und entspricht Artikel 61 VE 95. In der Vernehmlassung ist die Bestimmung teils ausdrücklich befürwortet [166], teils abgelehnt worden [167]. Die Ausführungen zum Artikel werden von einigen Vernehmlassern [168] als fragwürdig bezeichnet, da ihnen weiterreichende Bedeutung zukomme als von den Initianten beabsichtigt. Laut TCS sollten die Absätze 2 und 3 völkerrechtskonform ausgestaltet werden.

Der Artikel will die Umweltbelastungen des Transitverkehrs im Alpenraum auf ein ökologisch vertretbares Mass reduzieren. *Absatz 1* formuliert einen umfassenden Schutzauftrag; die Absätze 2 und 3 zählen zwei Massnahmen ausdrücklich auf (Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene; Verbot der Kapazitätsausweitung auf den Transitstrassen). Die Bestimmung vermittelt dem Bund eine umfassende, konkurrierende (nachträglich derogierende) Zuständigkeit in der Form eines verpflichtenden Auftrags.

"Transit" im Sinne von Absatz 1 ist interpretationsbedürftig: Der Begriff umfasst alle Verkehrsträger, also den Strassenverkehr, den Schienenverkehr und den Luftverkehr. Dabei ist (besonders mit Blick auf Abs. 2) klar, dass dem Schienenverkehr als dem vergleichsweise umweltverträglichsten Verkehrsträger Vorrang gebührt. Umstritten ist, ob

---

165 Vgl. BBl 1957 II 847–849, 1959 II 107 ff.; 1982 I 1357; 1984 I 1025; 1988 III 751, 1989 I 651; Lendi in Kommentar BV, Art. 36bis Rz. 2, 3 ff., 10 ff., 16 ff.

166 SGS-1, SOLAR, SSES, SANH.

167 VS, GVS, KGV.

168 FDP, TCS, FPS.

der Begriff neben dem alpenquerenden Verkehr von Grenze zu Grenze auch den grenzüberschreitenden alpenquerenden Verkehr von und nach der Schweiz (Export- bzw. Ausreiseverkehr und Import- bzw. Einreiseverkehr) sowie den alpenquerenden Binnenverkehr umfasst.

Zwar scheinen die Initianten in Übereinstimmung mit der Fachterminologie einem engen Verständnis zugeneigt zu haben, und die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft weisen ebenfalls in diese Richtung [169]. Für die weite Auslegung bei Absatz 1 sprechen dagegen eher der unterschiedliche Wortlaut der Absätze 1 und 2 sowie Äusserungen im Verlauf der parlamentarischen Beratungen [170]. Zudem ist sie ein entscheidender Schlüssel zur staatsvertrags- und europarechtskonformen Anwendung des Verfassungsartikels, weil sie es erlaubt, die Verlagerung des internationalen Strassengütertransits auf die Schiene in den Zusammenhang mit einer Verkehrspolitik zu stellen, die den gesamten alpenquerenden Verkehr gleichermassen zum Gegenstand hat. Die weite Auslegung harmoniert auch besser mit dem hinter der Verfassungsnorm stehenden allgemeinen Ziel, den alpenquerenden Strassenverkehr generell einzudämmen.

In den *Absätzen 2 und 3* ist von vornherein nur der *Transitverkehr im engen Sinne* gemeint: der Verkehr von Grenze zu Grenze, wobei Absatz 2 davon allein den Güterverkehr erfasst, Absatz 3 jedoch auch den Personenverkehr [171].

In Abweichung vom Wortlaut der geltenden Verfassung wird in Absatz 2 nicht mehr ausdrücklich erwähnt, dass der Bundesrat die notwendigen Massnahmen *auf dem Verordnungsweg* treffen kann. Einige Vernehmlasser legen Wert darauf, dass mit dieser textlichen Verkürzung keine materielle Änderung verbunden ist [172]. Dies ist nicht der Fall; der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen nach Artikel 170 Absatz 1 stets auf dem Verordnungs-, nicht auf dem Gesetzgebungsweg.

Das *Ausbauverbot* nach *Absatz 3* bedingt – wie schon unter dem geltenden Recht – eine Definition der "Transitstrassen im Alpengebiet" auf Gesetzesstufe [173].

Übergangsbestimmung: Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs nach Absatz 2 muss grundsätzlich zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36^{sexies} BV in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 abgeschlossen sein (vgl. Art. 22 ÜB). Das Transitabkommen [174] läuft dagegen erst rund ein Jahr später aus, nämlich am 23. Januar 2005.

---

169 BBl **1992** II 883, 916, 919; **1994** II 1305; vgl. auch **1992** III 1064 f.

170 Vgl. AB **1992** N 2617 (Votum Friderici).

171 Vgl. BBl **1994** II 1305.

172 WWF, VCS, NfS.

173 Art. 2 des BG vom 17. Juni 1994 über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG; SR **725.14**).

174 Transitabkommen vom 16. Nov. 1992, SR **0.740.71**.

Der Hinweis auf die Verordnungskompetenz des Bundesrates (ÜB im VE 95, zweiter Satz) ist entbehrlich; er wurde in der Vernehmlassung auch kritisiert [175].

Artikel 69 Schwerverkehrsabgabe

Artikel 69 VE 96 entspricht in Inhalt und Struktur Artikel 36quater BV. Als Übergangsbestimmung übernimmt der VE 96 ferner Artikel 21 ÜB praktisch wörtlich; die Bestimmung entspricht Teilen von Artikel 62 VE 95.

Wir befinden uns im Bereich der Schwerverkehrsabgabe zur Zeit in einer Umbruchphase: Mit der 1994 in Kraft gesetzten Neuordnung wurden die Voraussetzungen für eine unbefristete Lösung geschaffen. In einem ersten Schritt wurde die Schwerverkehrsabgabe per Ende 1994 in Artikel 21 ÜB als pauschale Abgabe verankert. Diese Bestimmung hat den ebenfalls direkt anwendbaren Artikel 17 ÜB abgelöst. In einem zweiten Schritt soll die Abgabe gestützt auf Artikel 36quater BV leistungsabhängig ausgestaltet werden. Dabei ist für das Erhebungssystem eine enge Koordination mit der Gesetzgebung in der EU beabsichtigt. Zudem soll der Grundsatz der Kostenwahrheit wegleitend sein. Mit der Schwerverkehrsabgabe werden zudem auch energie- und umweltpolitische Ziele verfolgt. Die Strassenkosten können insbesondere aufgrund der gefahrenen Kilometer, des Fahrzeug-Gesamtgewichts, der Fahrzeugachsen und der Emissionen angelastet werden.

Absatz 1 enthält eine Abgabe- und Sachkompetenz, die es dem Bund ermöglicht, eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu erheben. Damit soll das Verursacherprinzip auf die Kosten, die durch den Strassenverkehr entstehen, angewandt werden. Die Internalisierung der Kosten hat ferner ökologisch erwünschte Nebenwirkungen (Verhinderung von Leerfahrten, Umlagerung des Verkehrs auf die Schiene usw.). Bei der Schwerverkehrsabgabe handelt es sich um eine Kausalabgabe, die eine spezielle Verfassungsgrundlage benötigt, weil auf öffentlichen Strassen grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden dürfen (Art. 66 Abs. 3 VE 96 bzw. Art. 37 Abs. 2 BV).

Absatz 2 enthält Vorschriften über die Verwendung des Reinertrags aus der Erhebung der Schwerverkehrsabgabe: Er dient der Deckung jener Kosten, die der Schwerverkehr im Strassenverkehr verursacht.

Es ist auch weiterhin vorgesehen, die Kantone am Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe zu beteiligen. Die Kantone [176] wünschen diese Beteiligung ausführlicher geregelt, als dies im VE 95 vorgeschlagen wurde (wörtliche Übernahme von Art. 36quater Abs. 3 zweiter Satz BV). Diesem Anliegen wird im VE 96 weitgehend Rechnung getragen: *Absatz 3* entspricht bis auf kleine redaktionelle Änderungen wörtlich dem geltenden Recht. Bei der Aufschlüsselung der Beträge ist die besondere Situation der Berg- und Randgebiete zu berücksichtigen.

---

175 FDP, ALIN.

176 KdK, BS, BL, ZG, VS, NE, AG, GE, JU.

In der *Übergangsbestimmung* wird Artikel 21 ÜB praktisch wörtlich übernommen. Sie enthält direkt anwendbare Bestimmungen über eine *pauschale* Schwerverkehrsabgabe, die so lange gelten, bis die Gesetzgebung über eine leistungsabhängige Abgabe in Kraft getreten ist, längstens aber bis Ende 2004. Die Kategorienbildung ist leicht modifiziert und der gesetzlichen Regelung bezüglich Achsenzahl – dem hier eigentlich massgeblichen Kriterium – angepasst worden [177].

Artikel 70 Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben

Artikel 70 VE 96 fasst die Artikel 36ter und 36quinquies BV zusammen. Die Bestimmung entspricht Teilen von Artikel 62 VE 95.

Absatz 1 enthält in Übereinstimmung mit Artikel 123 Absatz 1 Buchstabe e eine Abgabekompetenz, die es dem Bund ermöglicht, eine Verbrauchssteuer zu erheben.

Absatz 2 hat die Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) zum Gegenstand. Es handelt sich dabei um eine Gebühr, der insofern auch fiskalischer Charakter zukommt, als ein pauschales Erhebungssystem vorgesehen wird. Die Abgabe wird für die Benützung der Nationalstrassen erster und zweiter Klasse durch Fahrzeuge von einem Gesamtgewicht unter 3,5 Tonnen erhoben. Erfasst wird damit jenes Fahrzeugsegment, das nicht der Schwerverkehrsabgabe unterliegt. Einzelne Teile von Artikel 36quinquies BV sind aus heutiger Sicht nicht mehr verfassungswürdig; es genügt, wenn sie künftig auf Gesetzesstufe geregelt sind. Zu diesen Elementen gehören beispielsweise die Vollzugsmodalitäten und – wie das Vernehmlassungsverfahren deutlich gezeigt hat – auch die Höhe der Gebühr. Die Regelung der Einzelheiten ist heute in zwei Verordnungen enthalten [178], für die bei verkürztem Verfassungswortlaut das Erfordernis einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage nicht mehr erfüllt ist. Bis sie in ein Gesetz überführt ist, muss das bisherige Recht gelten, was mit der *Übergangsbestimmung* zur Nationalstrassenabgabe sichergestellt wird.

Absatz 3 regelt die Verwendung des Reinertrags aus der Verbrauchssteuer und der Autobahnvignette. Der VE führt damit die in den fünfziger Jahren eingeführte und 1983 den aktuellen Bedürfnissen angepasste Regelung [179] fort. Sie ermöglicht dem Bund eine aktive Strassenbaupolitik unter Beachtung ökologischer Aspekte und sichert den Kantonen angemessene Beiträge an ihre Strassenkosten. Der Reinertrag wird für die Nationalstrassen und die von den Kantonen gebauten Hauptstrassen verwendet (Bst. a und c). Er wird ferner eingesetzt für ökologisch ausgerichtete Massnahmen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (z.B. Förderung des Huckepackverkehrs, Verkehrstrennung, durch den Strassenverkehr bedingte Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes; Bst. b und d). Schliesslich werden aus dem Reinertrag der Verbrauchssteuer Beiträge an die kantonalen Strassenkosten und den Finanzausgleich im Strassen-

177 Art. 9 SVG (SR **741.01**), BBl **1993** II 928.

178 SR **741.72, 741.724.**

179 BBl **1982** I 1345 ff.

verkehr (Bst. e) sowie an jene Kantone ausgerichet, die über Alpenstrassen für den internationalen Verkehr oder über keine Nationalstrassen verfügen (Bst. f).

Reicht der zweckgebundene Ertrag aus der Mineralölsteuer für die Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr nicht aus, erhebt der Bund nach *Absatz 4* einen Mineralölsteuerzuschlag, der ebenso zweckgebunden ist und ausschliesslich für die in Absatz 3 erwähnten Zwecke verwendet werden darf.

Artikel 62 VE 95 hat neben ausdrücklicher Zustimmung [180] auch Kritik [181] hervorgerufen. Teils wird betont, wie wichtig es sei, an der Zweckbindung der Erträge festzuhalten [182], während andere Vernehmlasser [183] eine Lockerung der Zweckbindung wünschen. Insgesamt erscheint das geltende System jedoch sowohl zweckmässig wie auch konsensfähig.

Artikel 71 Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt

Artikel 71 führt die Artikel 24ter (Schifffahrt), 26 (Eisenbahnverkehr) und 37ter BV (Luftfahrt) nach und entspricht Artikel 64 VE 95. Abgesehen von der redaktionellen Zusammenlegung der drei Artikel drängen sich keine Änderungen auf. Vereinzelt ist die Ergänzung um verkehrspolitische Ziele [184] oder um die freie Wahl des Verkehrsmittels [185] verlangt worden.

Unter den Begriff des *"Eisenbahnverkehrs"* fallen Bau und Betrieb von schienengebundenen öffentlichen (allgemein zugänglichen) Verkehrsmitteln. Die Bundeskompetenz erstreckt sich auch auf die Planung und die Bahnpolizei. Der Gesetzgeber ist frei, Bau und Betrieb von Bahnen einem Monopolunternehmen zu übertragen oder – auch ergänzungsweise – Konzessionäre zuzulassen; allerdings wirken Bestimmungen des internationalen Rechts faktisch auf einen Abbau von Monopolen und monopolähnlichen Unternehmungen hin. Das Eisenbahngesetz sieht ein Konzessionssystem vor [186]; die Bundesbahnen sind ein Regiebetrieb [187]. Die Bahngesetzgebung ist in ihrem örtlichen Geltungsbereich wie alles Landesrecht grundsätzlich auf das Staatsgebiet beschränkt. Der grenzüberschreitende und der internationale Bahnverkehr werden durch Staatsverträge geregelt.

---

180 SGS-1, SOLAR, SSES.

181 Vereinfachung der Bestimmung (FR, GVS, KGV); fragwürdige Kommentierung (TCS).

182 FDP, für vollumfängliche Zweckbindung des Treibstoffzollzuschlags: ID-CH.

183 LdU, SP-Münch, ALIN.

184 ALIN, UVG, ZKFU, KUS, SKF, C-Pâq, A-RVDR.

185 TCS.

186 Art. 5 EBG, SR 742.101.

187 BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen, SR 742.31.

Der Bund kann ferner die *Schifffahrt* regeln [188]. Dazu gehören die Binnen- und die Seeschifffahrt, die Personen- und die Güterschifffahrt, der Bau und der Betrieb von Wasserstrassen und die Schifffahrtspolizei. Die individuelle, nicht-gewerbsmässige Kleinschifffahrt auf Seen und Flüssen ist dem Gemeingebrauch von öffentlichen Gewässern zuzurechnen und fällt daher unter kantonales Recht (unter Vorbehalt polizeilicher Bestimmungen des Bundes). Soweit die Binnenschifffahrt Grenzgewässer berührt, trifft der Bund gestützt auf seine Zuständigkeit zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten die notwendigen staatsvertraglichen Regelungen. Für die Hochseeschifffahrt gilt in den Schranken des internationalen Rechts das Seeschifffahrtsgesetz; in Territorialgewässern weicht dieses Gesetz dem zwingenden Recht der Uferstaaten.

Hinsichtlich der *Luftfahrt* regelt der Bund namentlich folgende Bereiche: die Prüfung und die Zulassung von Luftfahrzeugen und Luftfahrtpersonal, den Flugbetrieb und die Flugsicherung sowie den Bau und den Betrieb von Flugplätzen und Flugsicherungsanlagen. Wie im Bereich des Eisenbahnverkehrs ist der Gesetzgeber frei, die Luftfahrt dem Staat vorzubehalten oder mit einem Konzessionssystem zu arbeiten. Das Luftfahrtgesetz sieht eine Konzessionspflicht nur für den Linienverkehr und die Anlage und den Betrieb öffentlicher Flugplätze vor [189].

Artikel 72 Fuss- und Wanderwege

Dieser Artikel entspricht Artikel 37quater BV beziehungsweise Artikel 63 VE 95.

Der Artikel will Erhaltung und Ausbau von Fuss- und Wanderwegnetzen sicherstellen; Fussgängerinnen und Fussgänger sollen sich durchgehend frei vom motorisierten Verkehr auf Anlagen bewegen können, die ihren Bedürfnissen angepasst sind. Die Bestimmung verpflichtet primär die Kantone. Dem Bund schreibt sie eine auf Grundsätze beschränkte konkurrierende (nachträglich derogierende) Rechtsetzungszuständigkeit zu; sie ermächtigt ihn zudem, die kantonalen Massnahmen zu fördern und zu koordinieren. Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben generell auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht zu nehmen. Hebt er Wege auf, so muss er sie ersetzen.

Im Vergleich zum geltenden Recht ist Artikel 72 VE 96 nicht wesentlich gestrafft worden, was dem ausdrücklichen Anliegen einiger Vernehmlasser entspricht [190]. Weggelassen wurde nur die Pflicht von Bund und Kantonen, mit privaten Organisationen zusammenzuarbeiten (Art. 37quater Abs. 4 BV). Aus heutiger Sicht genügt es, wenn dieser Grundsatz künftig nur noch auf Gesetzesstufe und nicht mehr in der Verfassung festgehalten wird [191].

---

188 BG vom 28. Nov. 1923 über das Schiffsregister (SR 747.11), BG vom 3. Okt. 1975 über die Binnenschifffahrt (SR 747.201)

189 Art. 27 ff. LFG, SR 748.0; Art. 101 ff. LFV, SR 748.01; BBl 1945 I 344.

190 AR, SGS-1, SOLAR, SSES, SANH.

191 Art. 8 des BG über Fuss- und Wanderwege (SR 704).

Artikel 73 VE 96 entspricht dem 1990 in die BV eingefügten Artikel 24octies beziehungsweise Artikel 65 VE 95. Die Formulierung ist auf Anregung insbesondere der Kantone [192] in seiner Struktur überarbeitet worden. Verschiedentlich ist verlangt worden, auch an dieser Stelle das Nachhaltigkeitsprinzip zu erwähnen [193]. Für die ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit, Abgaben zur Lenkung des Energieverbrauchs zu erheben, haben sich ebenfalls einige Vernehmlasser ausgesprochen [194]. Andere lehnen diese Abgaben jedoch ab [195].

Der Artikel normiert Grundsätze der Energiepolitik. Die im nachfolgenden Artikel aufgezählten einzelnen Zuständigkeiten des Bundes erhalten damit eine übergreifende Norm, die dem Querschnittscharakter der Energiepolitik gerecht wird. Diese beeinflusst insbesondere das Kernenergie-, Wasserwirtschafts-, Umweltschutz-, Landesversorgungs-, Konsumentenschutz- und Forschungsrecht.

Artikel 73 regelt in *Absatz 1* energiepolitische Ziele, vorerst ohne die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zu berühren. Die energiepolitischen Ziele sind: eine ausreichende, breitgefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung und ein sparsamer und rationeller Energieverbrauch. Einige Vernehmlasser wünschen eine Ergänzung, beispielsweise um die Krisenfestigkeit der Energieversorgung sowie der freien Wahl des Energieträgers [196] oder um eine noch deutlicher ökologisch ausgerichtete Energiepolitik [197]. Diese Erweiterungen führen über die Nachführung hinaus und sind nicht ohne weiteres konsensfähig. Sie finden deshalb keine Aufnahme im VE 96.

Nach *Absatz 2* kann der Bund Grundsätze über Energienutzung und -verbrauch aufstellen. Die Grünen und andere Vernehmlasser möchten den Absatz ergänzen um das Ziel, den Verbrauch nicht erneuerbarer Energien zu reduzieren und erneuerbare Energien zu fördern. Einige Vernehmlasser möchten Massnahmen zum Energieverbrauch in Gebäuden ganz in die Kompetenz der Kantone verlegen [198]. Diese Änderung würde indessen über das geltende Recht hinausgehen.

Absatz 3 gibt dem Bund die umfassende Zuständigkeit, Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten zu erlassen und die Entwicklung von umweltverträglichen Energietechniken zu fördern. Dieser Absatz könnte aus der Sicht einiger Vernehmlasser [199] zur Entlastung des Verfassungstextes gestrichen werden. Da es

---

192 KdK, NE, AR, JU, AG, ZG, ZH.

193 G-AG, G-SG, G-ZH, ABN, FFU, SANB, MEJ.

194 SGS-1, SOLAR, SSES, SGF, G-Lies, G-Kling, CSPO, GEU-Düd.

195 VSE, ASM/VSM.

196 FDP.

197 Grüne, SP-F/CH, SP-F/BE, EB, SKF, SGS-1, SOLAR, SSES, KEOS, SANH.

198 AR, UVG, ZKFU, KUS.

199 Grüne, ID-CH, GASU, GVS, KGV.

sich um einen politisch eher umstrittenen Bereich handelt, wird jedoch eine genaue Nachführung der reduzierten Regelungsdichte vorgezogen.

Absatz 4: Der Energieverbrauch in Gebäuden soll wie bisher (Art. 24^{octies} Abs. 4, zweiter Satz BV) in erster Linie von den Kantonen geregelt werden.

Nach *Absatz 5* soll der Bund seine Energiepolitik nicht losgelöst von den Anstrengungen der Kantone, der Gemeinden sowie der Wirtschaft betreiben und beispielsweise das grundsätzlich kantonale Baurecht respektieren. Dabei ist den unterschiedlichen Verhältnissen der Landesgegenden und den wirtschaftlichen Aspekten der Massnahmen Rechnung zu tragen.

Artikel 74 Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen

Artikel 74 VE 96 führt die Artikel 24^{quater}, 24^{quinquies}, 26bis BV sowie den Artikel 19 der Übergangsbestimmungen nach und entspricht Artikel 66 VE 95. Einige Vernehmlasser wünschen Ergänzungen, die den Ausstieg aus der Atomenergie [200], kostendeckende Abgaben [201], Haftungsfragen und die Endlagerung radioaktiver Abfälle [202] regeln. Verschiedentlich wird eine Umstellung in der Terminologie verlangt: neu soll von "Kern-" und nicht mehr von "Atomenergie" gesprochen werden [203]. Der VE 96 verwendet nun ebenfalls die in der neueren Gesetzgebung üblichen Begriff der "Kernenergie".

Absatz 1 enthält eine umfassende Bundeszuständigkeit im Bereich der Kernenergie mit konkurrierender, nachträglich derogatorischer Wirkung. Diese Formulierung lässt dem Gesetzgeber angesichts der unabsehbaren Entwicklung der Kernenergietechnik sämtliche Möglichkeiten offen. Zweck dieser Gesetzgebungskompetenz war bei deren Einführung vor allem, die Rechtsunsicherheit bei der Nutzbarmachung der Kernenergie zu beseitigen, die Forschung zu fördern, die Beschaffung von Kernbrennstoff zu unterstützen, Bevölkerung und Beschäftigte gegen schädliche Auswirkungen der radioaktiven Strahlen zu schützen und versicherungstechnische Fragen zu regeln [204]. Heute stehen insbesondere die Sicherheit der Anlagen (Schutz von Bevölkerung, Beschäftigte und Umwelt), die Beachtung internationaler Verträge, wie etwa zur Nichtverbreitung von Kernwaffen, die Stillegung der Kernanlagen, die Entsorgung der radioaktiven Abfälle sowie haftungsrechtliche Aspekte im Vordergrund.

Absatz 2: Die Bundeskompetenz bei der elektrischen Energie betrifft ausschliesslich deren Transport und Abgabe. Der nun verwendete Begriff "Transport" ist gleichbedeutend mit dem bisher verwendeten "Fortleitung"; der geltende französische Verfassungstext verwendet bereits heute "transport", der italienische "trasporto". Hinter dieser Zuständig-

200 SP-F/CH, SP-BE.

201 SANH.

202 SGS-1, SOLAR, SSES.

203 GVS, KGV, G-Kling.

204 Vgl. BBl 1957 II 1137 ff.

keit des Bundes steht nach wie vor das Bestreben nach einer möglichst sicheren, gleichmässigen und preisgünstigen Versorgung des Landes mit elektrischer Energie. Nach dem zweiten Satz ist die Abgabe von Energie aus Wasserkraft ins Ausland ohne Bewilligung des Bundes verboten. Dieses Verbot wurde 1908 unter dem Eindruck der Befürchtung erlassen, Energie aus den bedeutenden nutzbaren Wasservorkommen könnte in grossem Stil ins Ausland exportiert werden. Verschiedentlich wurde diese Bestimmung in der Vernehmlassung als veraltet bezeichnet und ihre Streichung verlangt [205]. Für eine Streichung spricht, dass der Inlandversorgung heute mit dem Landesversorgungsgesetz genügend Rechnung getragen wird. Es regelt die vorsorglichen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung sowie die Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst begegnen kann. Artikel 24quater Absatz 2 BV kommt deshalb heute nur noch im Rahmen der Sicherstellung der laufenden Versorgung ausserhalb schwerer Mangellagen zum Tragen. Je nach Tageschwankungen im Verbrauch und in der Produktion wird heute regelmässig elektrische Energie exportiert. Dadurch wird aber die inländische Versorgung mit Energie keineswegs gefährdet. Zum Ausgleich dieser täglichen Bedürfnisse werden meist Globalbewilligungen erteilt. Die Vorschrift steht heute in einem gewissen Spannungsverhältnis zur jüngsten Entwicklung des internationalen Handelsrechts. Auch wenn dieses Steuerungsinstruments des Bundes aus heutiger Sicht seine Bedeutung zu einem grossen Teil verloren hat, kann mit Blick auf den parlamentarischen Nachführungsauftrag nicht darauf verzichtet werden.

Absatz 3: Bei den Ölen, Treibstoffen und Gasen betrifft die Bundeskompetenz deren Transport in Rohrleitungen. Die Zuständigkeit des Bundes zielt auf angemessene Versorgung des Landes und auf eine optimale Sicherheit der Einrichtungen in technischer Hinsicht; sie liegt ähnlich wie bei den Kernenergieanlagen und den elektrischen Anlagen begründet in der grenzüberschreitenden Dimension der betreffenden Werke, in der Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung in allen Kantonen, im grossen Gefahrenpotential, in der Wünschbarkeit einer verschärften Kausalhaftpflicht und in der absehbaren Notwendigkeit von Enteignungen [206].

Übergangsbestimmung: Mit der Annahme der Moratoriumsinitiative 1990 wurde das faktisch-politische Moratorium der achtziger Jahre in ein verfassungsrechtlich bindendes Verbot für die Bewilligung von Kernenergieanlagen umgewandelt. Die entsprechende Übergangsbestimmung stellt im technischen Sinn nicht eigentlich Übergangsrecht dar, sondern eher befristetes Verfassungsrecht.

Artikel 75 Post- und Fernmeldewesen

Artikel 75 entspricht Artikel 36 BV und Artikel 67 VE 95. In der Vernehmlassung haben sich verschiedene Vernehmlasser für die Beibehaltung der geltenden Formulierung aus-

205 SVP, LdU, SHIV, CVP-OVS, VSE, G-Kling.

206 Vgl. BBl 1960 II 751.

gesprochen [207]. Andere befürworten Lösungen, die eine Liberalisierung dieses Bereichs ermöglichen [208].

Absatz 1 enthält eine umfassende Bundeskompetenz zur Regelung des Post- und Fernmeldewesens. Die Bestimmung schafft die Voraussetzung dafür, dass ein umfassendes Leistungsangebot auf dem Gebiete des Postwesens und der fernmeldetechnischen Informationsübermittlung bereitgestellt werden kann.

Zum *Postwesen* gehören die üblichen Postleistungen wie insbesondere die Brief- und Paketpost sowie der Postzahlungsverkehr. Eingeschlossen ist dabei auch die Personenbeförderung, soweit sie regelmässig und gewerbsmässig betrieben wird und nicht unter die Verfassungsbestimmungen über Schifffahrt, Eisenbahnverkehr oder Luftfahrt fällt. Der allgemeine Güterverkehr (namentlich der Transport von grösserem Stückgut und Schüttgut) und das Bankgeschäft sind hingegen von dieser Bestimmung nicht erfasst [209]; der Gesetzgeber legt die Grenzen des Regals im einzelnen fest.

Das *Post- und Fernmeldegeheimnis* (Art. 36 Abs. 4 BV) erscheint neu im Grundrechtsteil (Art. 11).

Das *Fernmeldewesen* umfasst die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen, die nicht an die Allgemeinheit gerichtet sind [210]. Für Radio und Fernsehen besteht seit 1984 eine eigene Verfassungsgrundlage (Art. 55bis BV). Die fernmeldetechnischen Aspekte von Radio und Fernsehen fallen nun nicht mehr unter das Fernmeldewesen, sondern gelten als notwendiges Element dieser Medien selbst [211]. Deshalb stützt sich auch die Regelung der Übertragungstechnik bei Radio und Fernsehen [212] auf Artikel 55bis BV; diese Bestimmung erfasst die elektronische Massenkommunikation als einheitliches Phänomen mit ihren technischen und programmlichen Aspekten.

Als *Leistungsträger* im Post- und Fernmeldebereich können der Bund, ein Monopolunternehmen oder Private wirken; die Verfassungordnung steht einer kantonalrechtlichen Regelung entgegen und kann auch privatwirtschaftliche Tätigkeiten verhindern [213]. Im übrigen ist es Sache des Gesetzgebers, Monopol- und Wettbewerbsbereich näher zu konkretisieren [214]. Allerdings wirkt die wirtschaftliche Entwicklung auf einen Abbau der

---

207 TCS, SGS-1, SOLAR, SSES.

208 LdU, TCS, ASUT, GVS, KGV, BHK, SVP-Goss.

209 Lendi in Kommentar BV, Art. 36 Rz. 1, 7, 8–10; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 310.

210 Vgl. Art. 2 Fernmeldegesetz (FMG, SR 784.10) sowie Art. 2 und Art. 3 Bst. a und c rev. FMG (BBl 1996 III 1488).

211 Vgl. Art. 2 zweiter Satz FMG und Art. 1 des BG vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) sowie BBl 1987 III 728 zu Art. 1 und 2 RTVG.

212 Art. 8, 24, 28, 32, 34, 37 und 39 ff. RTVG.

213 Lendi in Kommentar BV, Art. 36, Rz. 3 f., 11, 13, 17 f.

214 BBl 1988 I 1329.

PTT-Monopole: So hat das geltende Fernmeldegesetz das frühere Apparatemonopol für die Teilnehmeranlagen aufgegeben [215].

In *Absatz 2* wird ein Leistungsauftrag formuliert, für dessen Erfüllung der Bund zu sorgen hat: öffentlichrechtliche Regiebetriebe oder konzessionierte Anbieter sollen ein Grundleistungsangebot sicherstellen, das Gewähr für einen funktionstüchtigen Post- und Fernmeldeverkehr (einschliesslich des regelmässigen, gewerbsmässigen Personentransports) in allen Landesteilen bietet [216]. Die Tarife sind landesweit nach gleichen Grundsätzen auszugestalten und dürfen den Leistungsträgern keine übermässigen Gewinne verschaffen [217]. Das geltende Recht spricht von "möglichst billigen Grundsätzen" (Tarifen). Dieser Ausdruck ist insofern irreführend, als es den Leistungsanbietern nicht versagt ist, einen bescheidenen Gewinn zu erzielen [218]. Diese beiden Leistungskriterien (Preiswertigkeit und landesweites Angebot) können sich vernünftigerweise nicht auf jede technisch machbare Dienstleistung, sondern nur auf das breiten Bedürfnissen entsprechende Grundangebot beziehen. Es ist Sache des Gesetzgebers, den Begriff der Grundversorgung näher zu definieren.

Absatz 3 hält entsprechend dem heutigen Artikel 36 Absatz 2 BV die Gewinnablieferungspflicht fest. Diese Bestimmung ist teilweise kritisiert und zur Streichung empfohlen worden [219]. In der Tat gibt sie zu einem Missverständnis Anlass: Artikel 36 Absatz 2 wurde seinerzeit in die Verfassung aufgenommen, um klarzustellen, dass die Kantone künftig nicht mehr am Reinertrag beteiligt würden. Dass vom Bund getragene Regiebetriebe ihren Ertrag der Bundeskasse abliefern, ist selbstverständlich und bedarf an sich keiner besonderen Erwähnung in der Verfassung. Bei der Gewinnablieferungspflicht nach Artikel 36 Absatz 2 BV geht es aber auch nicht darum, gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit privater Beteiligung zu unterbinden; die Bestimmung ist nicht geeignet, die Gewinnausschüttung an Drittaktionäre solcher Unternehmen zu verhindern. Aus dieser Sicht könnte auf diesen Absatz verzichtet werden. Der Bundesrat hat sich zur Gewinnablieferungspflicht bereits in seiner Botschaft zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUK) geäussert [220].

---

215 Art. 32 ff. FMG; BBl 1988 I 1334 ff.; ausserdem ist das Personenbeförderungsmonopol für den grenzüberschreitenden Personenverkehr relativiert worden (Art. 2 und 6 des BG über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung; SR 744.10).

216 Vgl. für den öffentlichen Verkehr beispielsweise Leistungsauftrag 1987, Art. 4 ff., SR 742.37 (gültig bis 1997), gestützt auf Art. 3 Abs. 2bis SBBG, SR 742.31.

217 Vgl. Art. 1, 4 ff., 19 ff. FMG; BBl 1988 I 1333 f.; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 313; Lendi in Kommentar BV, Art. 36 Rz. 5, 17, 23.

218 Lendi in Kommentar BV, Art. 36, Rz. 23.

219 AR, FDP, SVP, LP, ASUT.

220 Vgl. BBl 1996 III 1365 f.

Artikel 76 übernimmt Artikel 55bis BV nahezu unverändert und entspricht Artikel 68 VE 95. Die SRG schlägt in ihrer Vernehmlassung vor, den Artikel stark zu straffen (u.a. Streichung der Abs. 4 und 5). Angesichts der gesellschaftspolitischen Bedeutung von Radio und Fernsehen (vgl. Ausführungen zu Abs. 2) wird jedoch von einer Herabstufung der verschiedenen Auftrags- und Rechtsnormen auf die Gesetzesebene abgesehen. Zwei Fachorganisationen regen an, einen Artikel über Medienpolitik in die Verfassung aufzunehmen [221].

Absatz 1 hält den umfassenden Charakter der Bundeskompetenz fest.

Absatz 2: Den elektronischen Medien kommen in einer demokratischen Gesellschaft Aufgaben zu, an deren Erfüllung ein öffentliches Interesse besteht. Aus diesem Grund und um die Informationsfreiheit des Publikums abzusichern, hält die Verfassung in Gestalt eines Leistungsauftrages fest, dass Radio und Fernsehen zur kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung sowie zur Unterhaltung beitragen sollen [222]. Dieser Auftrag bezieht sich nicht auf den einzelnen Veranstalter oder auf das einzelne Programm, sondern auf das Programmangebot insgesamt. Am verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag ist trotz der mittlerweile unübersehbaren Vielzahl von Veranstaltern und Programmen festzuhalten [223]. Zur Informationstätigkeit im besonderen hält Absatz 2 fest, dass Radio und Fernsehen die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen sollen.

Nach *Absatz 3* sind die Veranstalter vom Staat unabhängig. Ein staatlicher Rundfunk wäre mit der Meinungsfreiheit nicht vereinbar [224]. Absatz 3 verankert im weiteren die Programmautonomie der Veranstalter als Teilaspekt der Meinungsfreiheit (vgl. Art. 14 VE 96 und Erläuterungen dazu). Konzessionen können auch ausländischen Veranstaltern erteilt werden [225]. Ebensowenig besteht ein Anspruch Privater auf Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen durch einen Veranstalter [226]; immerhin bestehen besondere Regelungen für Sendungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen (BGE *119* Ib 250 ff.). Die Empfängerinnen und Empfänger können die Verletzung der materiellen Informationsgrundsätze bei einer Ombudsstelle des Veranstalters oder bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz beanstanden (Art. 4 und 57 ff. RTVG).

Die *Absatz 4* enthält die Pflicht zur Rücksichtnahme auf andere Medien. *Absatz 5* verankert die unabhängige Beschwerdeinstanz, die über Beschwerden gegen die Programme zu

---

221 SJU, SSM.

222 Vgl. die Botschaft des Bundesrates zu Art. 55bis BV, BBl 1981 II 885, 944 ff.

223 Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. A., Bern 1991, 203; Botschaft des Bundesrates zum RTVG, BBl 1987 III 689.

224 ZBl 1982, S. 222; Botschaft des Bundesrates zu Art. 55bis, BBl 1981 II 949; vgl. ferner Art. 10 EMRK, Art. 19 des UNO-Pakts II über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll (CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 355 ff., Nr. 46).

225 Art. 11 Abs. 3 und 35 Abs. 1 RTVG (SR 784.40).

226 Art. 5 Abs. 3 RTVG; BGE 119 Ib 241, 249.

urteilen hat. Die redaktionelle Umgestaltung gegenüber dem VE 95 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Beschwerdeinstanz bereits besteht.

Artikel 77 Film

Die Bestimmung entspricht Artikel 27ter BV und Artikel 73 Absatz 4 VE 95.

Einige Vernehmlasser [227] möchten diese Bestimmung streichen. Von anderen Vernehmlassern [228] wird die Abspaltung der Filmbestimmung vom Kulturartikel sowie eine redaktionelle Vereinfachung gefordert. Schliesslich wird die Bestimmung als (im Vergleich zu anderen Kulturformen) zu dominant kritisiert [229]. Diesem Anliegen wird im VE 96 Rechnung getragen: Der enge Bezug des Films zu den anderen Medien sowie seine wirtschaftliche Komponente sind mindestens gleichgewichtig wie die kulturellen Aspekte. Der Filmartikel wird deshalb anschliessend an die Bestimmung über Radio und Fernsehen eingefügt.

Der Filmartikel wurde seinerzeit aus staatspolitischen und kulturellen Überlegungen eingeführt und hat zum Zweck, die Unabhängigkeit und Ordnung des schweizerischen Filmgewerbes zu sichern, wirtschaftliche und ideologische Einflüsse des Auslandes einzuschränken und die unter einem ungenügenden Inlandmarkt leidende schweizerische Filmproduktion zu fördern. Der Bund verfügt über eine konkurrierende, nachträglich derogierende Kompetenz in ökonomischen und kulturellen Filmbelangen. Diese hat aber subsidiären Charakter: Der Bund soll bloss eingreifen, soweit kantonale oder private Massnahmen nicht zum Ziel führen [230]. Dem Bund stehen folgende Instrumente zur Verfügung:

- Förderung der Produktion einheimischer Filme und filmkultureller Bestrebungen (Abs. 1). Heute stellt der Bund unter diesem Titel insbesondere Mittel zur Verfügung für die Produktion von Filmen und Drehbüchern, die Entwicklung von Filmprojekten, die Ausrichtung von Qualitätsprämien, die Ausbildung, die Archivierung sowie für Institutionen der Filmkultur (z.B. Cinémathèque, Filmfestival Locarno usw.).
- Regelung der Einfuhr und des Verleihs von Filmen (Abs. 2): Aufgrund dieser Bestimmung kann der Bund namentlich unerwünschte Geschäftspraktiken (z.B. den Verleih "en bloc") bekämpfen. Das Filmgesetz sieht entsprechende Instrumente für eine Kontrolle der Einfuhr und des Verleihs von Spielfilmen vor und räumt dem Bundesrat grossen Handlungsspielraum ein, der von der Einfuhrkontingentierung bis zur einfachen Einfuhrüberwachung reicht. Der Bundesrat hat von letzterer Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. Art. 29, 30–38 der Filmverordnung, SR *443.11*).
- Regelung der Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung (Abs. 2): Die Eröffnung und die Umwandlung von Kinos bedarf einer bundesrechtlichen

227 RN, FPS, CSPO, SGG.

228 Ciné, SRG, FDP, ENHK, CLAFG, SKF.

229 Allgemein: PH, ENHK; Bst. b: FDP, SRG.

230 Vgl. Borghi in Kommentar BV zu Art. 27ter, Rz. 17; AB 1957 S 82.

Bewilligung. Artikel 27ter Absatz 3 BV behält die Erteilung der Bewilligung und die Ordnung des Verfahrens den Kantonen vor. Das Filmgesetz führt diesen Grundsatz in den Artikeln 18 ff. aus. Deshalb kann mit Blick auf die Normierungsdichte auf diesen Vorbehalt zugunsten der Kantone auf Verfassungsebene verzichtet werden.

Artikel 27ter BV erlaubt dem Bund, für die Filmeinfuhr, den Filmverleih und die Eröffnung und Umwandlung von Kinos Bestimmungen zu erlassen, die vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, d.h. den wirtschaftlichen Wettbewerb verzerren oder ausschliessen; dies indessen nur zur Wahrung von staats- und kulturpolitischen Interessen. In Artikel 77 VE 96 wird – ohne dass damit eine Rechtsänderung beabsichtigt ist – auf die ausdrückliche Fortschreibung dieser Ermächtigung verzichtet. Nach Artikel 85 VE 96 sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind. Diese Ermächtigung kann – wie schon im geltenden Recht – eine ausdrückliche oder eine stillschweigende [231] sein. Nach dem Konzept, das der "Wirtschaftsverfassung" des VE 96 zugrundeliegt, wird innerhalb des Abschnitts "Wirtschaft" die Ermächtigung, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen, ausdrücklich kenntlich gemacht. Ausserhalb dieses Abschnitts jedoch soll auf derartige Klauseln verzichtet werden. Ein durchgehendes Kenntlichmachen würde den Verfassungstext unnötig belasten und die Lesbarkeit wesentlich erschweren. Auch das geltende Recht enthält ausserhalb des eigentlichen Kernbereichs der Wirtschaftsbestimmungen nur stillschweigende Ermächtigungen. Eine Ausnahme bildet heute einzig der Filmartikel. Im Interesse einer in sich stimmigen Verfassungssystematik soll der Filmartikel des VE nunmehr wie die übrigen Kompetenzbestimmungen ausserhalb des Abschnitts "Wirtschaft" behandelt werden. Sachlich ist damit keine Änderung verbunden: Der Bund soll für die Filmeinfuhr, den Filmverleih und die Eröffnung und Umwandlung von Kinos nach wie vor Bestimmungen erlassen können, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen; er soll dies weiterhin nur nötigenfalls und nur zur Wahrung von staats- und kulturpolitischen Interessen tun dürfen. Diese Ermächtigung ist nun aber (wie in anderen Bestimmungen ausserhalb des Abschnitts "Wirtschaft") im Filmartikel nicht mehr ausdrücklich, sondern nur noch implizit enthalten.

Nach Artikel 27ter Absatz 2 BV besteht ein Anhörungsrecht der Kantone und der interessierten Verbände für die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes in diesem Bereich. Der VE 96 regelt die Anhörung allgemein (Art. 138 VE 96); an dieser Stelle kann auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet werden. Artikel 27ter Absatz 4 BV behält die übrige Gesetzgebung und deren Vollzug ausdrücklich den Kantonen vor. Auch hier wird im VE 96 auf eine entsprechende Bestimmung zugunsten der allgemeinen Vollzugsregelung verzichtet.

---

231 Vgl. z.B. Art. 24ter, Schiffahrt; Art. 24quinquies, Atomenergie; Art. 26, Eisenbahnen; Art. 36, Post- und Telegraphenwesen. Weitere Beispiele bei Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 128 ff.

5. Abschnitt: Bildung, Forschung und Kultur

Der 5. Abschnitt ist den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur gewidmet. Zur Bildung zählen neben der Grundschul- und Hochschulbildung auch die Berufsbildung und die Ausbildungsbeiträge. Zwei Artikel enthalten bisher ungeschriebenes Recht, das der Bildung sowie der Kultur zuzuordnen ist: die Förderungstätigkeit des Bundes in der Kultur, in der ausserschulischen Arbeit mit Jugendlichen und in der Erwachsenenbildung erhält eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage.

Der VE 95 enthielt vier Artikel zur Bildung: den Bildungsartikel zu Fragen der Grundschulen und der Hochschulen, einen Artikel über Ausbildungsbeihilfen, einen Artikel über die Berufsbildung sowie einen Forschungsartikel. Der VE 96 fasst nun die Bestimmungen zur Bildung im engeren Sinn (Schulen und Berufsbildung) in einem Artikel zusammen. Die Bestimmungen zum Film sind aus dem Kulturartikel (Art. 73 Abs. 2 VE 95) herausgelöst und als eigenständiger Artikel im 4. Abschnitt "Öffentliche Werke, Verkehr, Energie, Kommunikation" als weiteres Massenmedium nach der Bestimmung über Radio und Fernsehen aufgeführt. Damit wird eine gegenüber anderen Kulturformen zu starke Gewichtung des Films vermieden. Die Herauslösung aus dem Kulturartikel entspricht im übrigen auch dem Wunsch einiger Vernehmlasser.

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 50 Bestimmungen über den religiösen Frieden. Da das Zusammenleben religiöser Gemeinschaften auch einen Teilaspekt der Kultur bildet und weil es vor allem um die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen geht, wird diese Norm nicht mehr wie im VE 95 im Grundrechtsteil, sondern im Anschluss an die Bestimmung über Kultur und Sprache aufgeführt.

Zum Bildungsbereich haben in der Vernehmlassung neben zahlreichen Organisationen mehrere Tausend Privatpersonen Stellung genommen.

Gefordert wird eine Bundeskompetenz zur Regelung der Anerkennung von Bildungsabschlüssen [232]. Dieser Forderung wird in der Sache jedoch mit einer interkantonalen Vereinbarung bereits weitgehend entsprochen [233]. Zahlreiche Private fordern im weitesten Sinn eine Aufwertung der Privatschulen (finanzielle Gleichstellung aller Schulen [Bildungsgutscheine] bzw. finanzielle Unterstützung von Privatschulen durch den Staat, Lehrplanautonomie) und eine Verstärkung der Elternrechte (Recht auf freie Schulwahl). Für einen verstärkten Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Schulen spricht sich auch der SGV aus. Wiederum andere sehen in der Bildung eine gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen [234] oder fordern ein erhöhtes Engagement des Bundes in verschiedenen Bereichen [235]. Einige Vernehmlasser weisen darauf hin, dass in diesem

---

232 VSP, USO, SVEB, VSV, VSS-1, StV.

233 Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18.02.1993, der alle Kantone beigetreten sind.

234 SVEB, USO, VSS-1, StV.

235 Beispielhaft seien erwähnt: Rahmenlehrpläne, Dauer der Schulstufen, Übertritts- und Zulassungsregelungen (JUSE, FRSP); umfassende Bundeskompetenz für Mittelschulen, Tertiärbereich und Weiterbildung (USO, VSS-1); Erwachsenenbildung (SVEB); Bundeskoordination des Grundschulunterrichts (FDP, VHELS, SGF).

Bereich die blosse Nachführung des geltenden Rechts nicht genüge [236]. Schliesslich regen einige Vernehmlasser die organisatorische Konzentration von Bundesstellen an, die sich mit Sachbereichen dieses Abschnitts befassen [237]. Zu vielen dieser Neuerungen zeichnet sich kein klarer Konsens ab. Sie gehen zum Teil auch weit über das geltende Recht hinaus. Der VE 96 beschränkt sich demgegenüber auf die strukturelle und redaktionelle Umgestaltung; eine Ausweitung der Bundeskompetenzen im Bildungsbereich würde den Rahmen der Nachführung sprengen.

Artikel 78 Bildung

Der Artikel entspricht den Artikeln 27 BV (sowie 4 ÜB) und 34ter Absatz 1 Buchstabe g BV sowie den Artikeln 69 und 71 VE 95. Angesichts des engen Bezugs der Bildung und der Berufsbildung und der zusehends weicher werdenden Grenzen zwischen diesen Bereichen scheint eine Zusammenfassung der im VE 95 noch getrennt geregelten Bereiche in einem Artikel gerechtfertigt. Dies entspricht auch den Forderungen einiger Vernehmlasser [238]. 8815 Private fordern eine Kompetenz, wonach der Bund höhere pluridisziplinäre Bildungs- und Forschungsanstalten verwalten und unterstützen kann, um die Misshandlung und die Vernachlässigung Minderjähriger zu bekämpfen sowie um den Einfluss der Familie zu verbessern.

Absatz 1: Die Schulen fallen grundsätzlich in die alleinige Kompetenz der Kantone (Schulhoheit). Sie organisieren und finanzieren die öffentlichen Schulen selbständig. Verfassungsrechtlich geregelt sind aber einige bundesrechtliche Mindestanforderungen, denen der Unterricht an Grundschulen zu genügen hat (*Abs. 2*, entsprechend Art. 27 Abs. 2 und 3bis BV). Die Kantone haben folgende bundesrechtliche, auf Gesetzesstufe nicht näher bestimmte Anforderungen zu beachten:

- Der Unterricht muss *qualitativ* und räumlich/organisatorisch ausreichend sein. Für Behinderte ist eine ihren Fähigkeiten angepasste Schulung vorzusehen.

- Der Grundschulunterricht an öffentlichen Schulen muss, da diese Schulen ein Zweig der kantonalen Verwaltung sind, ausschliesslich unter *staatlicher Leitung und Aufsicht* stehen. Die Leitung privater Schulen (nicht jedoch die Aufsicht) kann dagegen für den obligatorischen Grundschulunterricht privat sein. Mit dieser Präzisierung gegenüber dem geltenden Recht wird einer Forderung zahlreicher Vernehmlasser entsprochen [239]; es besteht kein staatliches Schulmonopol.

- Mit dem Grundschul*obligatorium* (Grundpflicht) wird sichergestellt, dass jedes Kind (unabhängig von den Wünschen der Eltern) in den Genuss einer Grundschulbildung

---

236 SHIV, SGV, CASS, STV-2, SGF.

237 FAB, FDBB, AGBL, VSS-1, USO, StV.

238 VSV, SVEB, SEI; mit Forderungen, die über die Nachführung hinausgehen: Grüne, CVP-OW, FVSO.

239 SVP, VVR, EFFE, SBK-2, RKZ, VFSS, VSP, VSV, VSS-1, USO, SVEB, StV, IPGK, 1968 Private; für "Leitung oder Aufsicht": FDP, SP.

kommt. Die flächendeckende Qualitätssicherung dient zugleich der Funktionstüchtigkeit der Demokratie.

- An öffentlichen Schulen ist der Schulbesuch für alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von der Staatszugehörigkeit [240] *unentgeltlich.* Mit diesem egalitären Element wird die Chancengleichheit in der grundlegenden Ausbildung sichergestellt. Dieses "kleine Sozialrecht" ist justiziabel und verpflichtet das Gemeinwesen zu einer positiven Leistung.

- Der *Schuljahresbeginn* für die obligatorische Schulpflicht ist verbindlich auf den Herbst festgelegt.

Die Mittelschulen (Gymnasien, Lehrerbildungsanstalten, Diplommittelschulen usw.) fallen in die kantonale Zuständigkeit. Die Kantone haben auch hier das Sportobligatorium an Schulen (Art. 27quinquies BV, Art. 82 Abs. 1 VE 96) sowie die harmonisierenden Zulassungsvoraussetzungen zu den Hochschulen in der Maturitäts-Anerkennungsverordnung (SR *413.11*) zu beachten. Bei der Anerkennung der gymnasialen Maturitätsausweise können die Kantone und der Bund für ihre Hochschulen je eigene Bestimmungen erlassen. Seit dem Jahre 1995 lauten diese gleich.

Absatz 3 hat die Berufsbildung zum Gegenstand. Er lehnt sich redaktionell stark an das geltende Recht an. Die Bestimmung ermächtigt den Bund zum Erlass von Normen über die berufliche Aus- und Weiterbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst.

In der Vernehmlassung ist vor allem die Frage umstritten, wie weit das Bundesengagement in der Berufsbildung gehen soll. Für einige Vernehmlasser ist der Zeitpunkt für eine umfassende Bundeskompetenz gekommen [241]. BL möchte dies zumindest prüfen. Einzelne Vernehmlasser fordern eine umfassendere Bundeskompetenz für bestimmte Berufszweige [242]. BE und GR schlagen eine Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung vor. Einige Vernehmlasser wehren sich gegen eine ausschliessliche Bundeskompetenz [243]. In einem Bericht über den neuen Finanzausgleich, zu dem das Vernehmlassungsergebnis zur Zeit noch nicht vorliegt, wird erwogen, die Berufsbildung zu kantonalisieren [244]. Ob es zweckmässig ist, die Kompetenzen in diesem Teilbereich zu verlagern, wird nach dem Vorliegen aller Grundlagen zu prüfen sein.

---

240 Folgende Vernehmlasser legen Wert auf die Feststellung, dass die Unentgeltlichkeit nur für öffentliche Schulen gilt: KdK, VS, NE, JU, ZH, AG, BL, BS, AR, ZG, SVP, EFFE, VFSS, IPGK.

241 SO, AR, BS, LdU, SP-F/CH, SP-BE, SP-F/AG, SP-F/BE, FDP-BS, ETHRAT, SGV, SHIV, ZSAO, SKF, FBR, SGB, SVBG, USO, VSP, VSV, VSS-1, SVEB, SVLK, SVAMV, STV, SGF, SBE, SBK-SG, SBK-GR, SBK-AG, GVS, KGV, SEI, SKG.

242 SVP; medizinisch-technische Berufe: SH; Krankenpflege: SBAG, SIGA, SBK–1, ASI–GE, SBK–TI; Dienstleistungen: SGS-1, SOLAR, SSES.

243 BE, TG, ZG, AG, SZ, SNV.

244 "Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen", Bericht vom 1. Febr. 1996 der vom Eidg. Finanzdepartment und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Anhang 2, S. 8.

Die Aufzählung der erfassten Berufsbereiche führt zu Abgrenzungsproblemen, insbesondere beim Begriff "Gewerbe". Zudem hat sich die Berufswelt in den vergangenen Jahrzehnten stark geändert. Die rechtsanwendenden Behörden stehen deshalb immer wieder vor schwierigen Auslegungsfragen. Der Versuch des Gesetzgebers, mit einem Negativkatalog für klarere Grenzlinien zwischen kantonaler und Bundeszuständigkeit zu sorgen, ist nur bedingt geglückt [245]. So kam beispielsweise das Bundesamt für Justiz im Jahre 1974 zum Schluss, bei der Arztgehilfin handle es sich um einen Krankenpflegeberuf, weshalb eine Unterstellung unter das BBG ausgeschlossen sei [246]. Zehn Jahre später hielt es demgegenüber dafür, die "kaufmännisch-organisatorischen" und "technischen" Verrichtungen der Arztgehilfinnen würden die "pflegerischen" Elemente überwiegen, so dass sich eine Unterstellung unter das BBG rechtfertige [247]. Weitere Berufe, die der Praxis Kopfzerbrechen bereitet haben, sind etwa die Krankenkassenfachleute, die Tierpfleger/-innen, die Forstwarte/Forstwartinnen, die Fitness-Trainer/-innen, die Tierarztgehilfinnen/-gehilfen, die Zahnprothetiker/-innen (im Gegensatz zu den Zahntechniker/Zahntechnikerinnen) usw. Verschiedene parlamentarische Vorstösse thematisieren diese Abgrenzungsschwierigkeiten, so zum Beispiel das am 2. März 1992 überwiesene Postulat der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft und Forschung: es beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob eine Änderung der Bundesverfassung notwendig sei, um Berufe, die weder unter das BBG noch unter ein anderes einschlägiges Gesetz fallen, anerkennen zu können, und welche gesetzlichen Regelungen für die Anerkennung solcher Berufe allenfalls heute schon möglich seien [248].

In der Vernehmlassung wird ferner angeregt, statt von "Berufsbildung" von "beruflicher Aus- und Weiterbildung" zu sprechen [249]. Eine Änderung drängt sich jedoch nicht auf, da die Weiterbildung im umfassenden Begriff "Berufsbildung" eingeschlossen ist.

Absatz 4: Der Bund verfügt über die Kompetenz, polytechnische Schulen, Universitäten und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, zu übernehmen und zu unterstützen (entsprechend Art. 27 Abs. 1 BV). Diese Institutionen können unter dem Oberbegriff "Hochschulen" zusammengefasst werden. Es handelt sich dabei grundsätzlich um eine parallele Kompetenz. Für die eigenen Anstalten verfügt der Bund über eine ausschliessliche Zuständigkeit. Welche Institutionen als Hochschulen gelten, entscheidet sich weniger nach dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit, als vielmehr danach, ob die Ausbildung zu einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit in leitender und verantwortlicher Stellung führt [250]. Der Bund unterstützt die Hochschulen durch Subventionen (Betriebsbeiträge und Investitionsbeiträge sowie ausserordentliche Beiträge) und durch Dienstleistungen. Der Bund kann die Koordination unter den Hochschulen fördern, indem er seine Beiträge an Auflagen und Bedingungen knüpft (z.B. Rationalisierung mittels Arbeitsteilung und Schwerpunktbildung, Harmonisierung der Studienbedingungen). Diese Koordinations-

---

245 Vgl. Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10).

246 VPB 38.76.

247 VPB 50.12.

248 AB 1992 N 236.

249 SVEB, VVR.

250 BBl 1991 IV 353: höhere Fachschulen im Sozialbereich.

möglichkeit ergibt sich auch aus dem Forschungsartikel (Art. 79 Abs. 2 VE 96). Die Koordination ist namentlich dort nötig, wo wichtige nationale oder sprachregionale hochschulpolitische Bedürfnisse auf dem Spiel stehen. Eine eigentliche Regelungskompetenz steht dem Bund aber nicht zu. Die Koordinationsaufgabe des Bundes wurde im VE 95 ausdrücklich angesprochen (Art. 69 Abs. 2 zweiter Halbsatz). Im VE wird auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet, weil sich die Kantone klar dagegen ausgesprochen haben [251]. Andere Vernehmlasser befürworten demgegenüber ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich der Koordination [252].

Für öffentliche Schulen aller Stufen gilt ferner der Grundsatz der *konfessionellen Neutralität (Abs. 5)*. Die Schülerinnen und Schüler sollen den Unterricht an diesen Schulen ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besuchen können. Der Unterricht ist so zu gestalten, dass er einerseits konfessionelle Ausrichtungen nicht anfeindet oder religiöse Auffassungen verletzt ("negative" Beeinflussung) andererseits auch nicht zu religiösen Handlungen anhält ("positive" Beeinflussung) [253]. Er muss aber nicht zwingend areligiös und ohne jede religiöse Färbung sein. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit bedingt, dass der Religionsunterricht stets als eigenes, fakultatives Fach erteilt wird.

Auf Artikel 27 Absatz 4 BV kann im VE 96 verzichtet werden: Die Aufsichtskompetenz ist in allgemeiner Form genügend geregelt (Art. 40 VE 96). Artikel 4 ÜB verpflichtet die Kantone, innert bestimmter Fristen zu handeln. Die entsprechenden Aufgaben wurden erfüllt, und die Fristen sind abgelaufen; der Artikel ist deshalb obsolet geworden.

Artikel 79 Forschung

Dieser Artikel entspricht Artikel 27^{sexies} BV beziehungsweise Artikel 72 VE 95. Von zwei Vernehmlassern wird gefordert, die Verantwortung der Forschung gegenüber Natur und Umwelt zu erwähnen [254]. Einige Vernehmlasser möchten ferner die Förderung der Umwelt(schutz)forschung ausdrücklich verankern [255]. Dieses Anliegen ist abzulehnen, da die Forschungsziele fortlaufend den stets wechselnden Bedürfnissen anzupassen sind; entsprechende Bedürfnisse finden jedoch Eingang in die periodischen Berichte der Bundesrates über seine Forschungspolitik.

Absatz 1: Die Forschung ist für die Qualität der wissenschaftlichen Ausbildung von entscheidender Bedeutung; Lehre, Bildung und Forschung ergänzen sich funktionell als Elemente eines umfassenden Systems. Dabei kommt dem Bund die Hauptverantwortung

---

251 KdK, GR, ZG, AG, SZ, ZH, AR, VS, NE, JU.

252 FDP, SKF, USO, VSS-1, VSV, ASTAKA, SVEB.

253 Borghi in Kommentar BV, Art. 27, Rz. 68 f., Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 3. A. 1931, S. 201.

254 ENHK, SGPG.

255 SANH, SGS-1, SOLAR, SSES.

für die Forschungsförderung zu; es handelt sich um eine umfassende und parallele Zuständigkeit, die den Bund zum Handeln verpflichtet.

Die Forschungsförderung begründet keinen Individualanspruch auf Leistung. Der Bund ist aber gehalten, günstige Forschungsbedingungen zu schaffen. Die Forschungsförderung wird durch die Freiheit von Forschung und Lehre begrenzt: der Bund darf weder den Forschungsgegenstand noch die Methode beschränken. Der Bund fördert die Forschung insbesondere durch das Betreiben eigener Anstalten (z.B. ETH), durch Ausrichtung von Subventionen an die Institutionen der Forschungsförderung (z.B. Schweiz. Nationalfonds) und an die kantonalen Universitäten sowie durch das Erbringen von Dienstleistungen (Informationen, Rechenzentren etc.). Die praxisorientierte und auf die technische Entwicklung ausgerichtete Forschung der Privatwirtschaft unterstützt er aufgrund dieser Zuständigkeit nur subsidiär und indirekt.

Absatz 2: Um eine gewisse Koordination zu gewährleisten, veröffentlicht der Bundesrat regelmässig einen Bericht über die Forschungspolitik [256]. Zudem kann er die Ausrichtung seiner Beiträge an eine Koordinationspflicht knüpfen (entsprechend Art. 27sexies Abs. 1 zweiter Satz BV). Allerdings hat diese Koordinationskompetenz subsidiären Charakter; die Koordination der Forschenden und der nichtstaatlichen Instanzen liegt primär in deren Verantwortung. Der Bund kann keine Vorschriften über die Forschungstätigkeit Dritter erlassen.

Nach *Absatz 3* kann der Bund ferner Forschungsstätten einrichten, übernehmen oder betreiben.

Statistik

Statistische Daten finden sowohl in der Forschung als auch in der Praxis praktisch aller Fachbereiche Verwendung. Die Statistik hat zudem oft fachbereichsübergreifenden Querschnittscharakter. Die Erhebung von Statistiken wird heute als Annexkompetenz zu den jeweiligen Sachkompetenzen verstanden. Soweit die Statistik Forschungszwecken dient, bildet der Forschungsartikel eine ausreichende Verfassungsgrundlage. Doch haben bei weitem nicht alle Aufgaben der amtlichen Statistik Forschungscharakter. In der Vernehmlassung haben denn auch einige Vernehmlasser eine besondere Statistikbestimmung als wünschbar bezeichnet [257]. Andere haben sich ausdrücklich dagegen ausgesprochen [258].

Für die sachgemässe Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Eingriffs-, Finanzierungs-, Aufsichts- oder Koordinationskompetenzen) ist der Bund auf statistisches Material angewiesen. Daher haben die Rechtslehre wie die Praxis der eidgenössischen Räte in der Vergangenheit übereinstimmend anerkannt, dass der Bund statistische Arbeiten in den Bereichen Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt anordnen

---

256 Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach 1992, BBl 1990 II 879, Botschaft über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996-1999, BBl 1995 I 845.

257 C-Lau, SP-BE, SP-F/BE, SP-F/CH, SP-F/AG, EKF, SKF, SGB, FBR, FFAR, VSSA.

258 SO, SGV, GRLC.

kann. Dies gilt auch für sachgebietsübergreifende Erhebungen wie die Volks- und die Betriebszählung, wo nicht nur Entscheidungsgrundlagen für die Tätigkeiten des Bundes, sondern auch der Kantone, der Wirtschaft und der Wissenschaft bereitgestellt werden. In der geltenden Verfassung verfügt der Bund jedoch nur in dem 1978 eingefügten Artikel 31quinquies zur Konjunkturpolitik über eine ausdrückliche, umfassende Statistikkompetenz. Bei den übrigen Politikbereichen gilt die Statistikkompetenz des Bundes lediglich implizit als gegeben, wenn die entsprechende Sachkompetenz vorliegt. Auf dieser Interpretation fusst auch das Bundesstatistikgesetz [259]. Im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung ist es nahliegend, hier eine Klärung vorzunehmen und die Statistikkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung allgemein zu verankern.

Die Methoden der Bundesstatistik sind im Wandel begriffen. Während die Anordnung und Durchführung von Erhebungen zu den unbestrittenen Kompetenzen der Bundesstatistik gehört, kann diese keinen Einfluss auf die in den Kantonen und Gemeinden registrierten Verwaltungsdaten nehmen. Zur Entlastung der Befragten wie auch der Kantone und Gemeinden sowie zur Unterstützung einer effizienten Verwaltungsführung sollen jedoch Statistiken in Zukunft vermehrt auf der Grundlage bereits vorliegender Verwaltungsdaten erstellt werden. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die Einwohnerregister sowie die Register über den Gebäude- und Wohnungsbestand. Damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann, muss der Bund auch in der Lage sein, die Führung von Registern sowie das Mutations- und Meldewesen gemeinsam mit den Kantonen zu gestalten. Nur harmonisierte und koordinierte Register eignen sich als Grundlage für die Bundesstatistik. In Zusammenhang mit der Umstellung der Erhebungsmethode der eidgenössischen Volkszählung von der Direktbefragung in Richtung Registerzählung [260] haben der Nationalrat (22. März 1996) und der Ständerat (24. Sept. 1996) den Bundesrat beauftragt, die nötigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die Harmonisierung der Register in den Kantonen und Gemeinden zu schaffen [261]. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, einen allfälligen Statistikartikel durch eine Kompetenz zur Gesetzgebung im Registerbereich zu vervollständigen.

Artikel 80 Ausbildungsbeihilfen

Die Bestimmung entspricht – in redaktionell verkürzter Form – Artikel 27quater BV sowie Artikel 70 VE 95.

Absatz 1: Der Bund soll mit seinen Ausbildungsbeihilfen dazu beitragen, die Bildungsreserven auszuschöpfen und den qualifizierten Nachwuchs für Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung sicherzustellen. Ferner enthält der Artikel einen Solidaritätsgedanken (Erleichterung der Ausbildung sozial Benachteiligter) sowie kulturelle Aspekte (Persönlichkeitsentfaltung). Die nach dieser subsidiären Förderungskompetenz ausgerichteten Beihilfen (Stipendien, Darlehen, Entschädigungen) sind als Ergänzung,

259 BStatG vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01).

260 Motion 95.3557 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats.

261 Vgl. BBl 1996 II 1358ff. und 1374ff.

nicht als Ersatz kantonaler Leistungen gedacht [262]. Sie erfassen sowohl die Ausbildung als auch die Weiterbildung [263]. Es sind nur individuelle Beihilfen und keine Investitionsbeiträge zulässig. Die Kompetenz ermächtigt den Bund, verpflichtet ihn jedoch nicht. Etliche Organisationen aus dem Bildungsbereich möchten das Bundesengagement hingegen verstärken [264]. Dies würde jedoch über das geltende Recht hinausführen.

Der Bund kann nach *Absatz* 2 wie bisher auch eigenständige Förderungsmassnahmen ergreifen. Hier handelt es sich um eine parallele Kompetenz, die darauf abzielt, Lücken in den kantonalen Regelungen zu schliessen (z.B. Hilfen an Auslandschweizer für den Schulbesuch in der Schweiz, Unterstützung von Schülern aus finanzschwachen Kantonen, die trotz Bundessubventionen keine ausreichenden Ausbildungsbeiträge gewähren können). Der Bund kann jedoch keine materielle Stipendienharmonisierung durchsetzen. Gewisse Anforderungen an die Stipendienordnungen kann der Bund als Beitragsvoraussetzungen aufstellen. In diesem Sinn hat er Minimalanforderungen (SR *416.0*, Art. 5) sowie Limiten für die Subventionierung kantonaler Stipendien (SR *416.01*, Art. 5) festgelegt. Die formelle Harmonisierung wird heute aber in erster Linie über eine freiwillige Zusammenarbeit angestrebt. Einige Vernehmlasser [265] möchten im Entwurf den Begriff "Aus- *und Weiter*bildung" verwenden. Die Weiterbildung ist jedoch im Begriff Ausbildung mitenthalten. Diese Interpretation nimmt bereits das Stipendiengesetz von 1965 vor, sie entspricht somit gelebter Verfassungswirklichkeit [266].

Der VE 96 verzichtet auf die ausdrückliche Erwähnung der kantonalen Schulhoheit (Art. 27quater Abs. 3 BV) und des Anhörungsrechts der Kantone (Art. 27quater Abs. 4 BV), da diese Punkte an anderer Stelle des VE 96 geregelt werden (Art. 3 und Art. 36). Auf die Erlassform der Ausführungsbestimmungen (Art. 27quater Abs. 4 erster Satz BV) braucht nicht besonders eingegangen zu werden; die diesbezüglichen allgemeinen Regeln des VE 96 genügen.

Artikel 81 Jugendarbeit und Erwachsenenbildung

Sowohl die ausserschulische Arbeit mit Jugendlichen als auch die Erwachsenenbildung sind in der geltenden Verfassung nicht ausdrücklich verankert. Die Förderung dieser vielfältigen Bereiche entspricht jedoch gelebter Verfassungswirklichkeit. Als gesetzliche Grundlage dienen insbesondere das Jugendförderungsgesetz [267], das eine Eidgenössische Kommission für Jugendfragen und die Förderung von Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit vorsieht, und das Bundesgesetz vom 17. März 1972 über Turnen und

---

262 Die Kantone (KdK, BL, BS, AR, VS, NE, GE, ZG, JU, AG, ZH, GR) legen in der Vernehmlassung grossen Wert auf die Subsidiarität der Bundeskompetenz.

263 Vgl. Art. 2 Stipendiengesetz, SR 416.0.

264 Für Regelungskompetenz und garantierte Minimalleistungen: USO, VSS-1; für verpflichtende Formulierung: VSP, SVEB, SVAMV; eigenständige Bundestätigkeit im Stipendienbereich: StV.

265 VSP, VSV, SVEB, SP-F/ZH, SP-F/AG.

266 BBl 1964 I 1116; Art. 2 des BG vom 19.3.1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien, SR 416.0.

267 BG vom 6. Okt. 1989, SR 446.1; zur Verfassungsmässigkeit vgl. BBl 1988 I 863 ff.

Sport mit seiner Institution *Jugend + Sport* (SR *415.0*). Ferner ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass die Förderung der Erwachsenenbildung bisher im Rahmen der Kulturförderung als Bundesaufgabe wahrgenommen wurde (BBl *1992* I 542). Im Interesse einer transparenten Nachführung ist deshalb die Aufnahme einer Bestimmung zu diesen beiden gesellschaftspolitisch bedeutenden Bereichen angezeigt.

Verschiedene Vernehmlasser [268] verlangen einen Jugendartikel. Durch die Sozialziele (Art. 33 Abs. 1 Bst. e und f) sowie durch diesen Absatz kann diesen Anliegen teilweise entsprochen werden, ohne dass der Rahmen der Nachführung des geltenden Rechts gesprengt wird [269]. Denkbar wäre aber auch ein eigenständiger Jugendartikel mit einer ausführlicheren Darstellung der jugendpolitischen Anliegen. Der Bund kann ebenfalls die Erwachsenenbildung fördern. Bisher geschah dies unter dem Titel "Kulturförderung". Dieser gesellschaftspolitisch wichtige Teil soll verfassungsrechtlich verselbständigt werden. Für beide Bereiche ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten: es handelt sich um Bereiche, in denen der Bund nur ergänzend tätig wird.

Artikel 82 Sport

Artikel 74 VE 96 führt Artikel 27quinquies BV nach und entspricht Artikel 74 VE 95. Die Bestimmung dient als Grundlage für die allgemeine Förderung des Sports als Teil der Allgemeinbildung (Volksgesundheit, Freizeitgestaltung, Gesundheit des einzelnen). Die historische Wurzel bildete die körperliche Ertüchtigung junger Männer im Hinblick auf den Militärdienst; dieser Vorunterricht wurde im Jahre 1972 in die Organisation Jugend und Sport überführt. Wie die Vernehmlassung gezeigt hat, kann auf den Begriff Turnen in der Verfassung verzichtet werden; er ist im Begriff Sport enthalten.

Der Artikel ist im Sinne der Sportverbände redaktionell überarbeitet worden und verankert nun eine Bundeskompetenz zur gesamtheitlichen Förderung des Sports (*Abs. 1*). Es handelt sich dabei um eine parallele Kompetenz, die kantonale Förderung nicht ausschliesst. Eine eigentliche Regelungskompetenz steht dem Bund im Gesamtbereich "Sport" jedoch nicht zu. Zudem ist dem Bund aufgetragen, eine Sportschule zu betreiben.

Absatz 2 enthält eine konkurrierende, nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund Vorschriften über den Sport der Jugend, beispielsweise über die Sportlehrerausbildung, die Organisation des freiwilligen Schulsports oder über den Sport ausserhalb der Schule erlassen. Verschiedene Vernehmlasser [270] fordern, dass das Schulsportobligatorium weiterhin ausdrücklich genannt wird. Der VE 96 ist entsprechend angepasst worden.

Artikel 27quinquies Absatz 1 BV behält den Kantonen den Vollzug mit Blick auf deren Schulhoheit ausdrücklich vor. Im VE 96 kann aufgrund der allgemeinen Vollzugsregel in

---

268 GR, FR, EKJ, FKJ, CSPO, SVE, PBS, FKJ, JUSESO, SAJV, PBS, SP-BE, PJ, SKF, EKJ, JL, CMV-R, KLS, SPR, BODS, PFA..

269 Vgl. die Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit der Förderung ausserschulischer Jugendarbeit im Zusammenhang mit dem Erlass des Jugendförderungsgesetzes, BBl 1988 I 863 ff.

270 GR, SVP, CVP, IPV-CH, SPO-NE, C-Lau.

Artikel 37 auf eine solche Bestimmung verzichtet werden. Das Anhörungsrecht (Art. 27quinquies Abs. 4 BV) wird in Artikel 138 VE 96 allgemein geregelt; auf eine besondere Erwähnung kann hier verzichtet werden.

Artikel 83 Kultur und Sprache

Der Bund kann sich heute für kulturpolitische Tätigkeiten zunächst auf die Zuständigkeiten der Bundesverfassung zum Natur- und Heimatschutz (Art. 24sexies), zur Filmförderung (Art. 27ter) und – für den Fall bewaffneter Konflikte – zum Kulturgüterschutz (Art. 22bis) sowie auf eine Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen stützen (Art. 8, 45bis, 55bis, 116 BV). Die geltende Verfassung enthält jedoch keine geschriebene, umfassende Bundeskompetenz zur Kulturförderung. Die bisherigen Versuche, die Kulturförderung selbständig in der Verfassung zu verankern, sind 1986 (Kulturinitiative und Gegenvorschlag) und 1994 (Behördenvorlage) gescheitert.

In der Vernehmlassung ist der Kulturartikel (Art. 73 VE 95) kontrovers beurteilt worden. Häufigster Einwand gegen eine ausführliche Kulturbestimmung oder gegen einen Kulturartikel überhaupt ist der Hinweis auf die gescheiterten Abstimmungsvorlagen [271]. Einige Vernehmlasser bezweifeln die Existenz von stillschweigenden oder gewohnheitsrechtlichen Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich [272] oder betrachten die Formulierung als zu weit gehend [273]. Die KdK und einige Kantone [274] möchten den Artikel mit Ausnahme der Filmförderung streichen. In einem allfälligen Kulturartikel fordern sie einen Hinweis auf die kulturellen Bestrebungen der Kantone [275]. Andere Vernehmlasser stimmen dem Kulturartikel ausdrücklich zu [276] oder möchten sogar weitergehende Formulierungen [277].

Nach unbestrittener Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung gehört die Kulturförderung in einem umfassenden Sinne zu den Staatsaufgaben; dem Bund kommt in den Bereichen, in denen seine Zuständigkeit nicht explizit verankert ist, im Rahmen seiner bisherigen Aktivitäten auch nach Ablehnung der erwähnten Vorlagen eine stillschweigende oder gewohnheitsrechtliche Kompetenz zu [278]. Die Kompetenzen beschränken sich hier auf den Bereich der Leistungsverwaltung [279]. Der Verzicht auf einen Kulturartikel würde dem Nachführungsauftrag des Parlamentes nicht gerecht. Er würde vor allem aber auch den vielen unbestrittenen Kulturaufgaben des Bundes, wie beispielsweise die Pflege

271 FDP, SD, LP, FPS, SGV, BSF, GRLC, CP, FRSP, SVFB.

272 NHG.

273 SHIV, RN, FDP-Zoll.

274 VS, NE, JU, ZH, ZG.

275 Dieser Forderung schliessen sich auch AR, AG, BS, BL, SZ und SRG an.

276 GE, AR, VSV, SMR, SGF.

277 PH, SUISA, ENHK, CASS, KEOS.

278 BBl 1987 I 977, 1991 I 1513, 1992 I 540 f.; VPB 50.41, S. 265.

279 VPB 50.47, S. 314 ff., BBl 1992 I 540.

der Kunstsammlung des Bundes oder den Betrieb der Landesbibliothek und des Landesmuseums die verfassungsrechtliche Grundlage verwehren [280]. Es stellt sich deshalb weniger die Frage, *ob* ein Kulturartikel im VE 96 aufzunehmen ist, als vielmehr, *wie* er auszugestalten ist.

Der VE 96 geht davon aus, dass die öffentliche Kulturförderung Aufgabe der Kantone ist (*Abs. 1*). Vorbehalten werden lediglich die in den Absätzen 2–5 aufgeführten Bundesbefugnisse.

Absatz 2 enthält eine Kulturförderungskompetenz des Bundes, die sich auf jene Bereiche beschränkt, die von gesamtschweizerischem Interesse sind. Sie umfasst die Pflege des kulturellen Erbes, das aktuelle Kulturschaffen sowie die Kulturvermittlung. Allerdings ist sie im Vergleich zum 1994 abgelehnten Kulturförderungsartikel deutlich eingeschränkt. In Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist eine regional oder lokal anknüpfende eigene Kulturpolitik des Bundes nicht möglich. Gestützt auf diesen Absatz kann der Bund unter anderem seine kulturellen Institutionen wie beispielsweise die Kulturstiftung Pro Helvetia, das Landesmuseum, die Landesbibliothek oder die Kunstsammlung betreiben.

Absatz 3 hält fest, dass der Bund die kulturelle Vielfalt des Landes bei der Erfüllung seiner Aufgaben berücksichtigen muss. Besonders zu beachten ist die sprachliche Vielfalt. Berücksichtigung finden aber nicht nur sprachlich-territoriale Ausprägungen, sondern beispielsweise auch kulturelle Besonderheiten Jenischer oder Eingewanderter.

Die *Absätze 4 und 5* entsprechen wörtlich dem Sprachenartikel, wie er in der Volksabstimmung vom 10. März 1996 angenommen worden ist [281] und wie dies von einigen Vernehmlassern verlangt worden ist [282]. Sie halten einen Förderungsauftrag fest, wonach der Bund die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sowie Massnahmen zugunsten bedrohter Landessprachen zu unterstützen hat.

Die Aufnahme einer Bestimmung über den internationalen Kulturgütertransfer in der Verfassung ist nicht als unbedingt notwendig erachtet worden. Der Bund ist bereits nach geltendem Recht zuständig für die Förderung des internationalen Kulturaustauschs und die Regelung der Einfuhr und Rückgabe von Kulturgütern sowie für die Ausfuhr von Kulturgütern von gesamtschweizerischer Bedeutung.

Absatz 6 ruft in Erinnerung, dass es den Kantonen obliegt, ihre Amtssprachen zu bestimmen. Es handelt sich hierbei um eine originäre kantonale Zuständigkeit, so dass dieser Absatz nur deklaratorische Wirkung hat. Die Kantone können also den Gebrauch ihrer Amtssprache auf ihrem Gebiet regeln. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe müssen sie

---

280 BB vom 22. Dez. 1887 betreffend die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst (SR 442.1), BB vom 18. Dez. 1917 betreffend die Förderung und Hebung der angewandten (industriellen und gewerblichen) Kunst (SR 442.2), BG vom 17. Dez. 1965 betreffend die Stiftung "Pro Helvetia" (SR 447.1), Landesbibliotheksgesetz vom 18. Dez. 1992 (SR 432.21), BG vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums (SR 432.31).

281 Art. 116 Abs. 2 und 3 BV; Art. 116 Abs. 1 BV ist in Art. 5 VE 96, Abs. 4 in Art. 136 VE 96 enthalten.

282 KdK, VS, NE, JU, ZH, ZG, FDP, LR.

den Prinzipien staatlichen Handelns (Art. 4 VE 96) und den Grundrechten Rechnung tragen, darunter v.a. der Sprachenfreiheit (Art. 15 VE 96); innerhalb dieser allgemeinen Grenzen müssen die Kantone insbesondere den Sprachfrieden berücksichtigen (Abs. 6 am Ende), namentlich die Anforderung, dass die kantonalen Regelungen die sprachlichen Minderheiten angemessen berücksichtigen. Ebenfalls in Betracht zu ziehen ist das Element der sprachlichen Homogenität.

Artikel 84 Kirche und Staat

Diese Bestimmung entspricht Artikel 50 Absätze 2 und 4 BV [283].

Absatz 1 erwähnt die Zuständigkeit der Kantone, das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zu regeln. Es handelt sich dabei um eine Zuständigkeit im Sinne von Artikel 3 VE 96 [284]. Wenn die Kantone die Beziehungen zwischen Kirche und Staat regeln, müssen sie die Grundsätze staatlichen Handelns (Art. 4 VE 96) und die Grundrechte, insbesondere die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 13 VE 96) sowie die Rechtsgleichheit (Art. 7 VE 96), beachten. Dies zwingt sie allerdings nicht zu einer allumfassenden religiösen Neutralität. Sie können z. B. ohne weiteres einzelnen Glaubensgemeinschaften einen öffentlichrechtlichen Status verleihen und ihn anderen vorenthalten.

Absatz 2 nimmt Teile von Artikel 50 Absatz 2 BV auf und ermöglicht Bund und Kantonen, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen zu ergreifen, um den religiösen Frieden zwischen Angehörigen verschiedener Religionsgemeinschaften zu erhalten. Grundsätzlich sind die Kantone für solche Massnahmen zuständig. Die Bundeskompetenz ist nur subsidiär und kommt zum Zug, wenn die kantonalen Massnahmen nicht ausreichen [285]. Die Bestimmung hat keine Veränderung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zur Folge. Im VE 95 ist Artikel 50 Absatz 2 BV nicht aufgenommen worden, da die allgemeinen Kompetenzen von Bund und Kantonen zur Aufrechterhaltung der Ordnung als genügend betrachtet wurden und da der religiöse Friede heute nicht mehr so gefährdet erscheint wie früher. Das Fehlen dieser Nachführung hat in der Vernehmlassung zu wenig Kritik Anlass gegeben [286]. Spannungen zwischen Religionsgemeinschaften könnten eines Tages wieder auftreten, auch wenn nicht zu erwarten ist, dass sie die Virulenz wie im 19. Jahrhundert erreichen; der Entwurf enthält dennoch die Nachführung von Artikel 50 Absatz 2 BV. Im Entwurf nicht enthalten ist hingegen die Kompetenz der

---

283 Der VE 95 kennt keine entsprechende Bestimmung.

284 Vgl. Häfelin in Kommentar BV, Art. 49, Rz. 17; vgl. auch D. Kraus: Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Tübingen 1993; F. Hafner: Staatskirchenrecht im Spannungsfeld von Kirche und Politik, in: A. Loretan (Hrsg.), Kirche – Staat im Umbruch, Zürich 1995, S. 33–47.

285 Häfelin in Kommentar BV, Art. 50, Rz. 34 mit Hinweisen.

286 *Eine im Parlament nicht vertretene Partei (CSG-AG), eine Organisation (ARMA) und immerhin* 579 Private vermissten die Bestimmung, während 2 Organisationen (CEC-JU, RKZ) vorgeschlagen haben, einen Artikel aufzunehmen, der den Kantonen erlaubt, die Beziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zu regeln.

Kantone und des Bundes, Massnahmen gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und des Staates zu treffen. Auf eine Übergangsbestimmung kann verzichtet werden, da das Strafrecht und die polizeiliche Generalklausel (vgl. Art. 32 Abs. 2) als gesetzliche Grundlage genügen [287], auch wenn die herrschende Lehre der Meinung ist, auf Artikel 50 Absatz 2 BV gestützte Massnahmen gingen über den Rahmen der polizeilichen Generalklausel hinaus [288].

Absatz 3 führt Artikel 50 Absatz 4 BV fort und unterwirft die Bildung neuer Bistümer der Genehmigung durch den Bund. Diese Genehmigungspflicht gilt laut Rechtsprechung und Lehre nicht nur für die Errichtung von Bistümern, sondern auch für jede Gebietsveränderung. Die Genehmigung stellt einen Verwaltungsakt dar und fällt in die Zuständigkeit des Bundesrates. Gebietsveränderungen von Bistümern sind grundsätzlich auf internationale Verträge zurückzuführen und sind deshalb von der Bundesversammlung zu genehmigen. In der Praxis sind solche Verträge jedoch oft vom Bundesrat abgeschlossen worden, denn sie haben weder neue Pflichten noch den Verlust von Rechten der Schweiz zum Gegenstand.

Das Genehmigungserfordernis erlaubt dem Bund, Einfluss auf die Organisation der Kirche zu nehmen und schränkt die entsprechenden kantonalen Kompetenzen ein. Aus diesem Grund ist die Bestimmung im 2. Kapitel des 3. Titels enthalten, das die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen regelt. Die Bestimmung von Artikel 50 Absatz 4 BV, soweit sie eine klare Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit darstellt, hätte wie im VE 95 auch in der entsprechenden Grundrechtsbestimmung (Art. 13) nachgeführt werden können. Im übrigen bleibt das Verhältnis von Artikel 50 Absatz 4 BV zu Artikel 14 EMRK, der (in Verbindung mit Art. 9 EMRK) Diskriminierungen verbietet, und Artikel 26 UNO-Pakt II (in Verbindung mit Art. 18 UNO-Pakt II) unklar.

Absatz 3 wurde in der Vernehmlassung stark kritisiert. Zahlreiche Vernehmlasser haben die Streichung der Bestimmung verlangt [289]. Wir haben diesem Wunsch nicht stattgegeben, weil dies über die Nachführung des geltenden Rechts hinausführen würde. Absatz 3 könnte allerdings als Neuerung und um dem Vernehmlassungsergebnis Rechnung zu tragen, gestrichen werden. Damit könnte zugleich die Motion einer nationalrätlichen Kommission erfüllt werden, die am 14. Dezember 1972 einstimmig von beiden Räten überwiesen worden ist [290] und die die Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 BV verlangt. Der Ständerat hat im weiteren am 12. Juni 1995 eine parlamentarische Initiative gutgeheissen, die ebenfalls in diese Richtung geht [291].

---

287 Für die Zuständigkeiten des Bundes vgl. Art. 43.

288 Häfelin in Kommentar BV, Art. 50 Rz. 35.

289 2 Kantone (VS, TI), 5 im Parlament vertretene Parteien (SVP, CVP, SP, Grüne, FPS), 9 weitere Parteien (KVP, CVP-FM, CVP-Sprei, CVP-OW, CVP-Heri, CVP-OVS, SP-Münch, G-Kling, G-Butt), 17 Organisationen (darunter CSPO, SKF, VSIG, ASTAKA, SBK-2) und 130 Private. Gegen die Aufhebung haben sich geäussert: 2 Kantone (GE, BS), 12 Organisationen (SEK, KAB, APMPC, EFK, EMK, STA, UPL-GE, ENPG) und 2 Private.

290 AB 1972 N 1420 f.; AB 1972 S 900.

291 Initiative 94.433 Huber vom 13. Dez.1994; AB 1995 S 558.

6. Abschnitt: Wirtschaft

Der Abschnitt "Wirtschaft" vereinigt eine Reihe von Verfassungsbestimmungen mit *engem Bezug zur Wirtschaft*. Es handelt sich nicht um eine in sich geschlossene "Wirtschaftsverfassung". Dies wird allein schon daraus ersichtlich, dass eine der zentralen Bestimmungen betreffend das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, nämlich das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, nicht hier, sondern im 2. Titel verankert ist (Art. 23 VE 96). Von grosser Bedeutung für die Wirtschaft sind im übrigen auch verschiedene weitere Garantien des Grundrechtskatalogs (Eigentumsgarantie, Niederlassungsfreiheit) sowie zahlreiche Normen in anderen Abschnitten des Zuständigkeitsteils, so z. B. die Verfassungsbestimmungen über Raumplanung und Umweltschutz (Art. 58 und 59 VE 96), die Arbeits- und Sozialverfassung (Art. 101 ff. VE 96), die Bestimmung über die Gesetzgebung über das Zivilrecht (unter Einschluss der Vertragsfreiheit) in Artikel 113 VE 96 oder die Finanzordnung (Art. 117 ff. VE 96). Die Zuordnung zum Abschnitt "Wirtschaft" richtete sich im wesentlichen danach, ob eine Bestimmung in erster Linie für die unmittelbar am Wirtschaftsprozess Beteiligten von Bedeutung ist oder ob sie darüber hinaus auch die Allgemeinheit anspricht. Im weiteren wurde auch auf die Beziehungsnähe zu Bestimmungen mit verwandtem Inhalt geachtet. Aufnahme in den Abschnitt "Wirtschaft" fanden dementsprechend die Verfassungsbestimmungen über die Ordnungs-, die Ablauf- und die Strukturpolitik als die traditionellen Felder der Wirtschaftspolitik des Bundes (vgl. bes. Art. 86, 87, 91, 92 VE 96). Daneben enthält der Abschnitt "Wirtschaft" eine Reihe von sachgebietsbezogenen Kompetenz- und Aufgabenbestimmungen. Eingeleitet wird der 6. Abschnitt durch einen Artikel, der die für den Wirtschaftsbereich wegleitenden verfassungsrechtlichen Grundsätze zusammenfasst (Art. 85 VE 96). Da der Abschnitt "Wirtschaft" heterogene Bestimmungen vereint, fällt es nicht leicht, eine durchgehend stimmige und ausgewogene innere *Systematik* zu finden. Das geltende Verfassungsrecht bietet hierfür nur in sehr bedingtem Mass eine Orientierungshilfe. Die im VE 96 gewählte Abfolge orientiert sich in erster Linie am Sachzusammenhang, nimmt aber auch auf die Regelungstradition und auf Verbindungen Rücksicht, die sich eingelebt haben (vgl. z.B. Art. 89 über das Geld- und Währungswesen und Art. 91 über die Konjunkturpolitik).

Weit grössere Schwierigkeiten als die Frage der Gliederung bereitet allerdings die Frage, wie im Rahmen der Verfassungsnachführung das dem geltenden Recht eingeschriebene komplexe *Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft* in adäquater Weise wiedergegeben werden kann. Das geltende Verfassungsrecht enthält bekanntlich kein formelhaftes Bekenntnis zu einem bestimmten Wirtschaftssystem [292]. Neben rechtsstaatlich-liberalen Elementen (Handels- und Gewerbefreiheit, Art. 31 BV; Eigentumsgarantie, Art. 22ter BV) umfasst die heute geltende Wirtschaftsverfassung [293] auch zahlreiche Bestimmungen mit eindeutig interventionistischer Ausrichtung (vgl. z.B. Art. 31bis Abs. 3 BV). Immer-

---

292 Anders seit dem 1. Nov. 1993 das Recht der EU: Nach Art. 3a EGV ist die Tätigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion dem "Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet".

293 Verstanden als Gesamtheit der wirtschaftsrelevanten Bestimmungen des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts des Bundes. Zum Begriff und seinen Facetten vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.1 ff.

hin dominiert nach übereinstimmender Auffassung die marktwirtschaftliche Komponente: Die Bundesverfassung spricht sich zugunsten einer *grundsätzlich staatsfreien Wirtschaftsordnung* aus [294]; staatliche Beschränkungen des freien Wirtschaftens bedürfen einer Rechtfertigung durch überwiegende öffentliche Interessen und einer hinreichenden rechtlichen Grundlage. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts entnimmt Artikel 31 BV (Handels- und Gewerbefreiheit) die "wirtschaftspolitische Grundentscheidung für ein System des freien Wettbewerbs" [295]. Es leitet aus Artikel 31 BV den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns [296], den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen [297] sowie den Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraums [298] ab. Zugleich anerkennt das Bundesgericht die grundsätzliche Zulässigkeit sozialpolitisch motivierter Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit [299]. Wie in der Botschaft zur jüngsten Totalrevision des Kartellgesetzes ausgeführt, bekennt sich die Bundesverfassung nach Auffassung des Bundesrates zu einer "marktwirtschaftlichen sozialverpflichteten Ordnung" [300]. Diese Einschätzung wird auch in der neueren Rechtslehre allgemein geteilt; allerdings gehen die Lehrmeinungen über das gegenseitige Verhältnis von Wirtschaft und Staat bzw. von Freiheit und staatlicher Beschränkung (bes. Intervention, Wirtschaftslenkung) im einzelnen recht weit auseinander [301]. Dies hat verschiedene Gründe. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass den Deutungen des geltenden Verfassungsrechts unterschiedliche Vorverständnisse zugrundeliegen. Mitursächlich ist aber unzweifelhaft auch, dass die geltende Wirtschaftsverfassung nicht "aus einem Guss" ist, sondern in mehreren Etappen, zum Teil "schubweise", entstanden ist [302]. Es überlagern sich Bestimmungen und Normschichten aus verschiedenen Abschnitten der jüngeren Verfassungsgeschichte, deren gegenseitiges Verhältnis nicht immer schlüssig festgestellt werden kann [303].

---

294 Vgl. Etienne Grisel, Liberté du commerce et de l'industrie, vol. I, Berne 1993, S. 82 ss., S. 123 ss.; Leo Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994, S. 16 ff., S. 466 ff.; Klaus A. Vallender, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Aufl., Bern 1995, S. 59 f., S. 85 ff.

295 BGE **116** Ia 240.

296 BGE **120** Ib 144; **118** Ia 177; vgl. schon BGE **91** I 462.

297 So nach längerem Zögern BGE **121** Ia 135.

298 BGE **116** Ia 240.

299 Erstmals ausdrücklich in einem Urteil aus dem Jahr 1971 (BGE 97 I 506), zuvor aber bereits implizit.

300 Botschaft vom 23. Nov. 1994 zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen; BBl **1995** I 499.

301 Überblick bei Giovanni Biaggini, Schweizerische und europäische Wirtschaftsverfassung im Vergleich, ZBl **1996**, S. 53 ff.

302 Vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.5.

303 Schwierigkeiten entstehen sowohl bei der Deutung älterer Bestimmungen im Lichte neuerer Verfassungsentwicklungen als auch bei der Deutung neuerer Verfassungsartikel (wie z.B. Art. 31^{sexies} oder Art. 31^{septies} BV) im Lichte der vorbestehenden Entscheidungen des Verfassungsgebers. – Exemplarisch (und von grosser praktischer Tragweite) ist die Kontroverse um das Verhältnis von Art. 31, Art. 31^{quater} und Art. 39 BV, die in den späten sechziger Jahren anlässlich der angestrebten Erneuerung des sog. Notenbankinstrumentariums entbrannt ist. Die

Angesichts dieser "Unschärfen" der geltenden Wirtschaftsverfassung sucht der VE 96 Halt und Orientierung im System der sogenannten Wirtschaftsartikel von 1947 [304], die unbestrittenermassen den Kern der heutigen Wirtschaftsverfassung bilden; dies selbstverständlich unter Berücksichtigung der seitherigen Verfassungsentwicklung. Eine Schlüsselstellung kommt dabei den Artikeln 31 sowie 31bis BV zu, insbesondere dem in diesen beiden Bestimmungen eingerichteten spezifischen Regime betreffend die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit (in neuer Terminologie: Wirtschaftsfreiheit; vgl. Art. 23 VE 96). Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit sind zwar grundsätzlich zulässig, wenn sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sind; diese Einschränkungen dürfen aber, wie Artikel 31 Absatz 2 BV (im Hinblick auf Regelungen des kantonalen Rechts) wörtlich sagt, "den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen". Artikel 31bis Absatz 2 BV drückt (für Regelungen des Bundes) denselben Grundgedanken aus, wenn festgelegt wird, dass der Bund, "unter Vorbehalt von Absatz 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden" ist. In Artikel 31bis Absatz 3 BV sowie in einer Reihe weiterer Bestimmungen (vgl. z.B. Art. 27ter, 31quinquies und 31octies BV) werden sodann einzelne Bereiche der Wirtschaftspolitik ausgeschieden, in denen der Bund allenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit (bzw. vom *principe* de la liberté du commerce et de l'industrie, wie der präzisere französische Wortlaut sagt) abweichen darf.

Das *Bundesgericht* hat in einer langjährigen, reichhaltigen Rechtsprechung zu Artikel 31 Absatz 2 BV das darin ausgesprochene Verbot, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit zu beeinträchtigen, konkretisiert. Es hat dabei namentlich die Maxime entwickelt, dass "nicht jedes irgendwie geartete öffentliche Interesse" einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit rechtfertigt [305]. Als grundsätzlich zulässig gelten *wirtschaftspolizeiliche* und *sozialpolitische* [306] Massnahmen sowie weitere Massnahmen, die nicht primär ökonomische Ziele verfolgen (Umweltschutz, Raumplanung usw.). Unzulässig sind dagegen sogenannte *wirtschaftspolitische* Massnahmen [307], die – in den Worten des Bundesgerichts – "den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen" beziehungsweise um "das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken"; die

---

Verfassungsmässigkeit der Vorlage des Bundesrates wurde in Frage gestellt und das Gesetzgebungsvorhaben blockiert. Klarheit brachte erst ein Jahrzehnt später (1978) die förmliche Revision der Bundesverfassung (Annahme des neuen Konjunkturartikels, Art. 31quinquies BV).

304 Die am 6. Juli 1947 angenommene Verfassungsvorlage umfasste neben dem modifizierten Art. 31 BV die neu geschaffenen "Einschaltartikel" Art. 31bis, Art. 31ter, Art. 31quater, Art. 31quinquies BV sowie die geänderten Art. 32 und Art. 34ter BV.

305 BGE 109 Ia 36; vgl. auch BGE 119 Ia 382; 118 Ia 176.

306 BGE 97 I 506. Zur Problematik der Terminologie vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.191.

307 Dass das Bundesgericht den Begriff "wirtschaftspolitisch" verwendet, wird in der neueren Rechtslehre zunehmend als problematisch empfunden, weil die Begriffsverwendung weder mit dem allgemeinen noch mit dem eingelebten ökonomischen Sprachgebrauch in Einklang steht. Der VE 96 verzichtet daher auf eine verfassungsrechtliche Verankerung des Begriffs der "wirtschaftspolitischen Massnahme".

Intervention "nel gioco della libera concorrenza" ist grundsätzlich untersagt [308]. Dem Verbot sogenannter wirtschaftspolitischer Massnahmen beziehungsweise der Bindung an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit korrespondiert ein in Artikel 31 BV wurzelnder [309] besonderer *Gleichbehandlungsanspruch* der "Gewerbegenossen", d.h. der miteinander im Verhältnis der Konkurrenz stehenden Unternehmer bzw. Unternehmen. Praxis und Lehre pflegen in diesem Zusammenhang vom *Grundsatz der Wettbewerbsneutralität* staatlichen Handelns zu sprechen [310]. Es sind diese – vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Artikel 31 Absatz 2 BV näher ausgeleuchteten [311] – Normgehalte, die mit dem Verfassungsbegriff "Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit" bzw. im VE 96 mit dem "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" angesprochen sind. Diese institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit wird durchbrochen, wenn der Gesetzgeber sich veranlasst sieht, gestützt auf besondere verfassungsrechtliche Ermächtigungen "nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ab(zu)weichen" (vgl. z.B. Art. 91 Abs. 3, 92 Abs. 1 VE 96).

Im VE 95 wurden diese Normgehalte – in Anlehnung an die zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichts – mit dem Begriff "Grundsatz des freien Wettbewerbs" bezeichnet (vgl. Art. 21 und 75 VE 95). Die Erläuterungen zum VE 95 hatten als mögliche Alternativen die Begriffe "Grundsatz der Wettbewerbsneutralität" und "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" zur Diskussion gestellt [312]. Angesichts der Bedenken und Missverständnisse, die der "Grundsatz des freien Wettbewerbs" in der Vernehmlassung geweckt hat [313], greift nun der VE 96 auf den Begriff "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" zurück. Damit bleibt im Verhältnis von *geltender* Wirtschaftsverfassung (Handels- und Gewerbefreiheit, Art. 31 Abs. 1, bzw. Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, Art. 31 Abs. 2, Art. 31bis Abs. 2 BV) und *nachgeführter* Wirtschaftsverfassung (Wirtschaftsfreiheit,

---

308 Zitate aus BGE 118 Ia 176, 111 Ia 186, 119 Ia 382.

309 S. BGE 121 Ia 135; vgl. auch Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.176 ff. (m. w. H.).

310 Vgl. z.B. BGE 120 Ib 144; Tobias Jaag, Wettbewerbsneutralität bei der Gewährung von Privilegien im Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1994, Zürich 1994, S. 477 ff. (m.H.). Vgl. auch Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 ÜB BV.

311 Vgl. die Hinweise zu Beginn dieser Abschnittseinleitung. Eingehend Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 38, 166 ff.; vgl. auch Etienne Grisel, Liberté du commerce et de l'industrie, vol. I, Berne 1993; Klaus A. Vallender, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Aufl., Bern 1995, S. 57 ff.; zuletzt Giovanni Biaggini, Schweizerische und europäische Wirtschaftsverfassung im Vergleich, ZBl 1996, S. 58 ff.

312 Vgl. Erläuterungen, S. 55 f.

313 Der in Art. 75 VE 95 verwendete Begriff des *"freien Wettbewerbs"* ist nach Auffassung verschiedener Vernehmlasser mit einer falschen oder zumindest problematischen inhaltlichen Akzentsetzung verbunden. Zwei im Parlament vertretene Parteien (FDP, SVP) möchten den Ausdruck "freier Wettbewerb" durch "Wirtschaftsfreiheit" ersetzt sehen, drei Wirtschaftsorganisationen (SHIV, SGCI, FSK) schlagen "Grundsatz der Marktwirtschaft" vor, andere verlangen, dass von "sozialer Marktwirtschaft" gesprochen werde (VSA, SBK-2, OeKU). Der SGV verlangt eine Formulierung, die dem Staat klar untersage, in den freien Wettbewerb einzugreifen. Umgekehrt wird der Abschnitt "Wirtschaft" aber auch als zu sehr auf wirtschaftsliberale Prinzipien konzentriert beurteilt (SEK, VVR, VSA).

Art. 23 VE 96, bzw. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Art. 85 VE 96) die *begriffliche und inhaltliche Kontinuität* gewährleistet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die marktwirtschaftliche Grundausrichtung der nachgeführten Wirtschaftsverfassung im VE 96 zweifach zum Ausdruck kommt: einerseits in den Grundrechts-Gewährleistungen des 2. Titels, dort insbesondere in Artikel 23 VE 96 (Wirtschaftsfreiheit und, darin eingeschlossen, Vertragsfreiheit) und in Artikel 22 VE 96 (Eigentumsgarantie), anderseits im 6. Abschnitt des Zuständigkeitskapitels, dort insbesondere in Artikel 85 VE 96 (Grundsätze der Wirtschaftsordnung). Während im 2. Titel die *liberal-individualrechtliche Dimension* im Vordergrund steht, ist es in Artikel 85 VE 96 das, was man gemeinhin die *institutionelle Dimension* nennt.

Der Abschnitt "Wirtschaft" ist in der Vernehmlassung auf mannigfaltige Kritik gestossen. Die Kritik betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Artikel 75 VE 95 (Grundsätze der Wirtschaftsordnung) und Artikel 21 VE 95 (Wirtschaftsfreiheit), das als klärungsbedürftig bezeichnet wird [314]. Mit den erwähnten Anpassungen in den Artikeln 23 und 85 VE 96 sind die nötigen Klärungen erfolgt. Zahlreiche Vernehmlasser fordern die Voranstellung einer wirtschaftspolitischen *Programmnorm*. Dabei werden ökologische, soziale und liberale Varianten sowie Verbindungen davon vorgeschlagen; verschiedene Vernehmlasser machen Textvorschläge. Für eine *ökologische* Programmnorm beziehungsweise für die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips setzen sich drei im Parlament vertretene Parteien [315] und elf Organisationen [316] ein. Für eine Programmnorm, die die *soziale Dimension* der Wirtschaftsverfassung zum Ausdruck bringt, treten ein: zwei im Parlament vertretene Parteien [317] und acht Organisationen [318]. Eine Verankerung des wirtschaftlichen *Liberalismus* in der voranzustellenden Programmnorm wird gefordert von einer im Parlament vertretene Partei [319] und sieben weiteren Vernehmlassern [320]. Mit der Nennung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit sowie grundlegender sozialpolitischer Zielsetzungen in den beiden ersten Absätzen des einleitenden Grundsatzartikels (Art. 85 VE 96) wird diesen Anliegen im wesentlichen Rechnung getragen; was die ökologisch motivierten Anliegen anbelangt, so ist auf die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in Artikel 2 VE 96 zu verweisen.

---

314 KdK, AG, BL, BS, JU, NE, VS, ZG, ZH.

315 SP, Grüne, LdU.

316 SGB, VVR, SKF, FVÖV, OeKU, KEOS, EB, ABN, SANB, FFU, MEJ, dazu 1 eidgenössische Kommission (ENHK) und 1 Gemeinde (G-Lies).

317 SP, LdU.

318 VSA, FVÖV, SGB, SEK, SBK-2, SKF, FFAR, OeKU. 18 Private verlangen die Ergänzung um die Berücksichtigung des Gemeinwohls.

319 LdU.

320 2 weiteren Parteien (KVP, FDP-ZH), 1 Gemeinde (G-Lies) und 4 Organisationen (SHIV, SGB, FVÖV, SKF).

Artikel 85 Grundsätze der Wirtschaftsordnung

Artikel 85 VE 96 führt die in den Artikeln 2, 31 und 31bis BV festgelegten Rahmenbedingungen und Richtlinien nach, die Bund und Kantone im Bereich des wirtschaftsrelevanten Handelns zu beachten haben [321].

Absatz 1 bringt, in Nachführung der Artikel 31 Absatz 2 und 31bis Absätze 2 und 3 BV, die "systembezogene" oder *institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit* zum Ausdruck, nämlich die verfassungsrechtliche *Grundentscheidung* zugunsten einer *freiheitlich-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung* [322]. Bund und Kantone dürfen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigen. Es ist ihnen – entsprechend der Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 31 BV – untersagt, Regelungen und Massnahmen zu treffen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen. Es dürfen nicht einzelne Konkurrenten bevorzugt und andere benachteiligt werden. "Gewerbegenossen" sind gleich zu behandeln. Staatliches Handeln muss grundsätzlich wettbewerbsneutral sein [323]. In der neueren Rechtslehre und Rechtspraxis spricht man dementsprechend vom *Verbot der Wettbewerbsverzerrung* und vom *Grundsatz der* (staatlichen) *Wettbewerbsneutralität*. Wie aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ersichtlich wird, handelt es sich dabei nicht um Anforderungen absoluten Charakters. So toleriert das Bundesgericht bei raumplanerischen oder sozialpolitischen Massnahmen gewisse "wirtschaftspolitische", d.h. wettbewerbsverfälschende Nebenwirkungen [324]. Zum Schutz hochrangiger Interessen (Gefahrenabwehr) kann es sich ausnahmsweise sogar rechtfertigen, eine wirtschaftliche Tätigkeit ganz dem Wettbewerb zu entziehen (sog. Polizeimonopol) [325]. Das Gebot der Wettbewerbsneutralität gilt also nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht absolut; es handelt sich um einen Grundsatz, der – als Rechtsgrundsatz – gewisse Relativierungen duldet. Eigentliche Durchbrechungen und Ausnahmen vom Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität beziehungsweise vom Verbot der Wettbewerbsverzerrung aber sprengen diesen Rahmen. Wie schon im geltenden Recht sind solche Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nach dem VE 96 nur zulässig, wenn und soweit die Bundesverfassung dazu besonders ermächtigt (Abs. 3). Diese Ermächtigung kann – wie schon im geltenden Recht – eine ausdrückliche oder eine stillschweigende [326] sein. Im Bereich der wirtschaftlichen Kernbestimmungen des VE 96 wird die Ermächtigung, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen, besonders kenntlich gemacht. Ausdrück-

---

321 Der Artikel behandelt grundsätzlich die gleiche Materie wie Art. 75 VE 95.

322 Rhinow in Kommentar BV, Artikel 31, Rz.38 ff.; Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 23, 28. BGE **116** Ia 240; BGE **111** Ia 186.

323 Vgl. die Hinweise auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Erläuterungen zu Art. 23 VE 96. Eingehend Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.166 ff.

324 Vgl. z.B. BGE **110** Ia 174; **111** Ia 184 ff. Nach BGE **121** Ia 132 sind solche wirtschaftspolitischen Nebenwirkungen am Massstab der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen zu messen.

325 BGE **109** Ia 193.

326 Vgl. z.B. Art. 24ter, Schiffahrt; Art. 24quinquies, Atomenergie; Art. 26, Eisenbahnen; Art. 36, Post- und Telegraphenwesen. Weitere Beispiele bei Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.128 ff.

liche Ermächtigungen sind in den Artikeln 91–95 VE 96 enthalten [327]. Ausserhalb dieses Abschnitts jedoch soll auf derartige Klauseln verzichtet werden. Ein durchgehendes Kenntlichmachen würde den Verfassungstext unnötig belasten und die Lesbarkeit wesentlich erschweren. Auch das geltende Recht enthält ausserhalb des eigentlichen Kernbereichs der Wirtschaftsbestimmungen nur stillschweigende Ermächtigungen [328].

Die Bereitstellung günstiger *Rahmenbedingungen* für die private Wirtschaft gehört seit jeher (vor allem aber in Zeiten des sich verschärfenden internationalen Standortwettbewerbs) zu den zentralen Aufgaben des Staates im Wirtschaftsbereich. Die im Zweckartikel (Art. 2) der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 zum Staatsziel erhobene Förderung der allgemeinen Wohlfahrt meint nicht zuletzt auch die Förderung des wissenschaftlich-wirtschaftlichen Fortschritts und die Förderung der Volkswirtschaft durch staatliches Tätigwerden im Bereich der Infrastruktur (Errichtung öffentlicher Werke, Verkehrswesen, Bildungswesen, Geld- und Kreditwesen) [329]. Insofern führt Artikel 85 Absatz 1 VE 96 Artikel 2 BV nach. Der VE 96 bringt hier zum Ausdruck, dass staatliches Tätigwerden unerlässlich ist, um den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu sichern [330], und dass eine auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruhende Volkswirtschaft letztlich nur gedeihen kann, wenn der Staat gewisse Grundvoraussetzungen sicherstellt und für die Marktwirtschaft Sorge trägt [331]. Beim *zweiten Halbsatz von Absatzes 1* handelt es sich um eine programmatisch formulierte Grundsatznorm. Sie spricht Bund und Kantone gleichermassen an und verschafft dem Bund keine neuen Zuständigkeiten; auch bildet sie keine Grundlage für Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde angeregt, die Bestimmung über die Rahmenbedingungen aus Artikel 77 VE 95, der die Strukturpolitik regelt, herauszulösen [332]. Mit der Verschiebung in den "Grundsatz-Artikel" 85 VE 96 wird diesem Anliegen Rechnung getragen und zugleich die grundlegende Bedeutung des hier erfassten Gedankens unterstrichen.

Absatz 2 ruft – in Fortführung von Artikel 31bis Absätze 1 und 2 BV – zwei heute selbstverständliche Gesichtspunkte in Erinnerung: Einmal hat der Staat (Bund und Kantone) bei seinem Handeln stets auch die Interessen der Gesamtwirtschaft im Auge zu behalten und, soweit möglich, zu wahren. Aufgabe des Staates ist es sodann, wie schon in Artikel 2 und in Artikel 33 VE 96 festgehalten, die allgemeine Wohlfahrt zu fördern und

---

327 In Art. 89 Abs. 1 (Münzregal und Banknotenmonopol), Art. 96 (Alkoholmonopol), Art. 97 (Glücksspiel) und Art. 98 (Pulverregal) ergibt sich die Abweichungsermächtigung bereits hinreichend deutlich aus dem Normwortlaut, weshalb auf eine entsprechende Klausel verzichtet wird.

328 Eine Ausnahme bildet heute der Filmartikel (Art. 27 ^{ter} BV). Vgl. die Erläuterungen zu Art. 77 VE 96.

329 Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992, S. 283, 286, 612 f.

330 Vgl. Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 15 ff.; Paul Richli, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze, Bern 1983, S. 115.

331 Zur staatlichen "Sorge für die Marktwirtschaft" vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 60.

332 In der Vernehmlassung wird diese Verschiebung verlangt von SBVg und VSZ+KGF; als Möglichkeit ins Auge gefasst vom LdU.

insbesondere auch zur wirtschaftlichen Sicherung der Bevölkerung beizutragen. Dass der Staat dies nicht allein tut und nicht allein tun kann, sondern nur im Verein mit einer – prosperierenden – privaten Wirtschaft, wird im Wortlaut von Absatz 2 ganz bewusst kenntlich gemacht. Der VE 96 bringt hier die sozialpolitische Verantwortung des Staates und die sozialpolitische Einbindung der Wirtschaft zum Ausdruck. In Absatz 2 manifestiert sich zugleich die Erkenntnis, dass die Marktmechanismen nicht durchweg und nicht allein zu Ergebnissen führen, die den obersten Zielen und Wertentscheidungen der staatlichen Gemeinschaft gerecht werden. Die Marktwirtschaft ist ergänzungsbedürftig [333]. Die *soziale Dimension* gehört zur Wirtschaftsverfassung [334]. Der sogenannte Wohlfahrtsartikel der geltenden Bundesverfassung (Art. 31bis Abs. 1) bringt diesen Gedanken zum Ausdruck. Der VE 96 folgt diesem Vorbild und weist nun in Artikel 85 Absatz 2, d. h. in unmittelbarem Zusammenhang mit den wirtschaftsrelevanten Artikeln, auf die soziale Dimension hin [335]; dies im Unterschied zum VE 95, der sich mit einer Nennung der grundlegenden sozialpolitischen Ziele in den Artikeln 2 und 31 begnügt hatte.

Nach *Absatz 3* sind, wie bereits erwähnt, Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind. Dieser sogenannte *Verfassungsvorbehalt* [336] bringt die institutionelle oder systembezogene Dimension des Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit zur Geltung. Das in Artikel 23 VE 96 verankerte Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit kann grundsätzlich unter denselben Voraussetzungen eingeschränkt werden wie die anderen Grundrechte (Art. 32 VE 96). Massnahmen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder ganz verunmöglichen und somit den Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität beeinträchtigen, sind indessen nur zulässig, wenn eine Verfassungsvorschrift, d. h. eine von Volk und Ständen gutgeheissene Norm, dazu ermächtigt.

Artikel 85 VE 96 spricht in den Absätzen 1 und 3 ganz bewusst vom "*Grundsatz* der Wirtschaftsfreiheit". Damit wird einerseits kenntlich gemacht, dass der hier nachzuführende Artikel 31 BV nicht nur eine individualrechtliche, sondern auch eine auf das Wirtschaftssystem bezogene, institutionelle Dimension aufweist. Anderseits wird damit die begriffliche Kontinuität gewahrt, denn bereits das geltende Verfassungsrecht differenziert an zentraler Stelle zwischen dem Grundrecht der "Handels- und Gewerbefreiheit" zum einen (Art. 31 Abs. 1 BV) und dem "Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit" zum anderen (vgl. bes. Art. 31 Abs. 2 und 31bis Abs. 2 BV; der französische Wortlaut führt die Unterscheidung konsequenter durch als der deutsche; vgl. z.B. Art. 31quinquies BV). Der Verfassungsvorbehalt von Absatz 3 ist für den Bund und für die Kantone von unterschiedlicher Tragweite. Für den Bund enthält der VE 96, wie schon das

---

333 Vgl. Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht. Bern 1981, S. 20.

334 Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 64; Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 30; ferner die Ausführungen in der Botschaft vom 23. November 1994 zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, wonach sich die Bundesverfassung zu einer "marktwirtschaftlichen sozialverpflichteten Ordnung" bekennt (BBl 1995 I 499).

335 Zu den entsprechenden Vernehmlassungseingaben vgl. die Einleitung zum Abschnitt Wirtschaft, am Schluss.

336 Siehe dazu Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz.128 ff.

geltende Recht, zahlreiche derartige Verfassungsermächtigungen [337] (von denen der Bund heute in unterschiedlichem Mass Gebrauch macht). Solche Grundlagen sind insbesondere in den Artikeln 91–95 VE 96 enthalten, welche die Möglichkeit von Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ausdrücklich vorsehen. Die Kantone sind dagegen durchweg an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gebunden. Es ist ihnen untersagt, den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu beeinträchtigen und wirtschaftspolitische Massnahmen im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Artikel 31 Absatz 2 BV zu treffen. Ausnahmen bestehen nur im Bereich des Gastwirtschaftsgewerbes (Art. 92 Abs. 2 VE 96) sowie im Bereich der kantonalen Regalrechte, die – in Nachführung von Artikel 31 Absatz 2 zweiter Satz BV – in Artikel 85 Absatz 3 VE 96 ausdrücklich vorbehalten werden. Der Umfang dieses Regalvorbehalts ist nicht restlos geklärt [338]. Erfasst sind jedenfalls die "historischen" Regale und Monopole (wie etwa das Jagdregal [339] oder das Bergregal [340]). Die Praxis zu Artikel 31 Absatz 2 BV hat die Bildung neuer kantonaler Monopole unter gewissen Voraussetzungen zugelassen [341].

Im Kontext der "Wirtschaftsartikel" des Entwurfs nicht mehr speziell hervorgehoben werden die in den heutigen Artikeln 32 und 31ter Absatz 2 BV enthaltenen Grundsätze über das wirtschaftsrelevante Staatshandeln (Gesetzmässigkeitsprinzip; Anhörung und Mitwirkung der Kantone und der Wirtschaftsverbände beim Erlass und Vollzug des Wirtschaftsrechts; Delegation an die Kantone). Diese Grundsätze hatten beim Erlass der neuen Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 [342] eine gewisse eigenständige Bedeutung. Heute gehen sie auf in anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Rechtsinstituten (insb. Gesetzmässigkeitsprinzip, Dringlichkeitsrecht, Vernehmlassungsverfahren, Gedanke der Subsidiarität). Sie werden in den einschlägigen allgemeinen Bestimmungen des VE 96 nachgeführt (vgl. bes. Art. 36 Abs. 2 und 138 VE 96 über die Anhörung; Art. 37 Abs. 1 und 166 Abs. 3 VE 96 über den Vollzug).

Eine Reihe von Vernehmlassern fordert eine Ergänzung des Artikels um das Prinzip der Nachhaltigkeit [343]. Dieser Gedanke kommt im Zweckartikel (Art. 2 VE 96) bereits in allgemeiner Weise zum Ausdruck, weshalb hier auf einen nochmalige Erwähnung verzichtet werden kann.

---

337 Die Ermächtigung kann, wie schon nach geltendem Recht (vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 128–136, bes. 130) eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein.

338 Vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 230 ff., m.w.H.

339 BGE **119** Ia 131.

340 BGE **119** Ia 405 f.

341 BGE **101** Ia 127 ff.

342 Die am 6. Juli 1947 angenommene Verfassungsvorlage umfasste neben dem modifizierten Art. 31 BV die neu geschaffenen "Einschaltartikel" Art. 31bis, 31ter, 31quater, 31quinquies BV sowie die geänderten Art. 32 und 34ter BV. Vgl. dazu auch die Einleitung zu diesem Abschnitt.

343 SP, Grüne, G-SG, G-ZH, G-AG, SP-F/ZH, VVR, KEOS, DB, ANB, SANB, FFU.

Artikel 86 VE 96 führt Teile von Artikel 31 BV (Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft), von Artikel 31bis Absatz 2 BV (Ausübung von Handel und Gewerbe) sowie Artikel 33 BV und Artikel 5 ÜB weiter [344].

Absatz 1 formuliert – nach dem Vorbild von Artikel 31bis Absatz 2 BV – eine Regelungskompetenz des Bundes über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten. An die Stelle des Begriffspaars Handel und Gewerbe tritt der Begriff der privatwirtschaftlichen Tätigkeit; eine inhaltliche Ausweitung der Bundeskompetenz ist damit nicht verbunden [345]. Absatz 1 eröffnet dem Bund die Möglichkeit, bundesweit einheitliche Vorschriften oder auch blosse Harmonisierungsvorschriften zu erlassen.

Der Bund ist bei Wahrnehmung seiner Regelungskompetenz an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gebunden (was angesichts von Artikel 85 VE 96 nicht mehr besonders erwähnt zu werden braucht). Für lenkende, "wirtschaftspolitische" Massnahmen bietet Artikel 86 VE 96 keine Grundlage. Wie Artikel 31bis Absatz 2 BV begründet Artikel 86 VE 96 eine sogenannte nachträglich derogierende Bundeskompetenz: Die Kantone bleiben in dem Masse zur Regelung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zuständig, als der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungsbefugnis keinen Gebrauch macht. Das Erfordernis der Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft [346], normiert im Grundsatzartikel 85 VE 96, ist auch bei der Regelung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit zu beachten. Neben Artikel 86 VE 96 bietet eine ganze Reihe besonderer Bestimmungen eine Grundlage, um die Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten zu regeln (vgl. z. B. die Art. 90 und 109 VE 96).

Absatz 2 erster Satz setzt der "Globalkompetenz" von Absatz 1 einen gewissen Akzent auf: Dem Bund wird die Sorge für die Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraums übertragen; dadurch wird die anerkannte "Binnenmarktdimension" der Wirtschaftsfreiheit verdeutlicht. Nach Artikel 31 Absatz 1 BV ist die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet "im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft". Diese Bestimmung steht in einer Tradition, die schon in der Verfassung von 1848 in Artikel 29 den Grundsatz des freien interkantonalen Warenverkehrs verankerte, welcher 1874 zur Freiheit des interkantonalen Wirtschaftsverkehrs erweitert wurde. Die bundesstaatliche Funktion der Wirtschaftsfreiheit ist denn auch in Lehre und Praxis anerkannt. Das Bundesgericht erblickt in Artikel 31 BV eine Garantie für die Schaffung eines einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraumes [347]. Der Bundesrat hält in der Botschaft zum Binnenmarktgesetz [348] eine Stärkung des schweizerischen Binnenmarktes (wozu auch der Arbeits-

---

344 Die Bestimmung entspricht Art. 76 VE 95.

345 Handel und Gewerbe stehen schon heute (pars pro toto) für die privatwirtschaftliche Betätigung insgesamt: Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 40.

346 Vgl. in Art. 31bis BV; dazu Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 87–91.

347 BGE **116** Ia 240.

348 BBl **1995** I 1213 ff., hier 1234 f.

markt gehört) für notwendig und aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation für möglich. Die Lehre akzentuiert die Finalität der Wirtschaftsfreiheit auf die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes hin noch deutlicher als die Praxis [349]. Diese insgesamt eindeutige verfassungsrechtliche Lage wird durch Artikel 86 Absatz 2 erster Satz VE 96 prägnant ausgedrückt.

Absatz 2 zweiter Satz konkretisiert diese Pflicht in einem besonders wichtigen Punkt, nämlich bezüglich der Freizügigkeit der Berufstätigen. Der Bund hat die bundesweite Freizügigkeit der Berufstätigen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss sicherzustellen. Die Vernehmlassungsvorlage (VE 95) sprach hier, wie Artikel 33 BV, nur von den wissenschaftlich ausgebildeten Personen. Die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts (Binnenmarktdimension der Handels- und Gewerbefreiheit bzw. jetzt neu Wirtschaftsfreiheit) und seiner gesetzlichen Umsetzung durch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 [350] über den Binnenmarkt (BGBM) verlangt jedoch eine Erweiterung; diese wird übrigens auch in der Vernehmlassung gefordert [351].

Das BGBM regelt in Artikel 4 die gesamtschweizerische Anerkennung von Fähigkeitsausweisen zur Ausübung einer durch die Handels- und Gewerbefreiheit geschützten [352] Erwerbstätigkeit. Zusammen mit den Artikeln 2 und 3 eröffnet dies den Inhaberinnen und Inhabern eines kantonalen oder kantonal anerkannten Berufsdiploms den Marktzugang in der ganzen Schweiz.

Die Regelung im BGBM setzt Artikel 31 Absatz 1 erster Satz BV um ("Die Handels- und Gewerbefreiheit ist *im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft* gewährleistet, ..."). Sie verwirklicht die Binnenmarktkomponente der Wirtschaftsfreiheit und konkretisiert insofern geltendes Verfassungsrecht. Artikel 4 Absatz 4 BGBM erklärt die Bundesregelung als subsidiär gegenüber interkantonalen Vereinbarungen. Eine solche ist mit der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 abgeschlossen worden [353]. Diese Vereinbarung vergrössert gegenüber dem BGBM die Freizügigkeit noch, indem sie für *alle* Ausbildungen und Berufe gilt, deren Regelung in die Zuständigkeit der Kantone fällt (Art. 2 der Vereinbarung), also auch für solche, deren Ausübung nicht durch die Handels- und Gewerbefreiheit geschützt ist (z. B. Lehrkräfte an staatlichen Schulen).

Für diejenigen Berufe, die nicht in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fallen (gewisse Tätigkeiten im öffentlichen Dienst), ergibt sich daraus folgende Situation: Die Freizügigkeit ist durch die interkantonale Vereinbarung in der ganzen Schweiz gewährlei-

---

349 Vgl. etwa Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, 355 f.; Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 52–56; Th. Cottier/M. Wagner in AJP 12/95, 1582 ff. (m. w. H.).

350 SR 943.02, AS 1996 1738 ff.; in Kraft seit 1. Juli 1996.

351 LdU, PCS-JU, SGB, ASM/VSM, VVR, GVS, KGV, CHIGE; bezüglich Lehrkräften: SKF.

352 S. Art. 1 Abs. 3 BGBM.

353 Der Vereinbarung sind alle Kantone beigetreten, zuletzt ZH, wo der Beitritt am 22. Sept. 1996 in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde; die Vereinbarung ist vom EDI genehmigt worden.

stet, diese Gewährleistung beruht aber auf interkantonalem Recht, nicht auf Bundes(verfassungs)recht. Artikel 86 VE 96 hingegen gewährleistet die Freizügigkeit für die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit. Das ergibt sich aus dem Sachtitel. In Nachführung von Artikel 33 BV und Artikel 5 ÜB über die Fähigkeitsausweise für wissenschaftlich Berufe spricht die Bestimmung vom "Beruf".

Über den Einbezug mancher Kategorien von Berufstätigen im öffentlichen Dienst in die Freizügigkeitsgarantie ist mit dem Sachtitel des Artikels und dem Text von Absatz 2 nichts Abschliessendes gesagt; eine Entwicklung in Rechtsprechung und Doktrin (feinere Differenzierung je nach Art der Tätigkeit) bleibt offen.

Über die zur Verwirklichung der Freizügigkeit einzusetzenden *Mittel* spricht sich der Wortlaut des Entwurfs nicht aus. Neben dem Erlass einer einheitlichen Bundesregelung über die Fähigkeitsausweise (wie sie heute für die Medizinalpersonen besteht; vgl. BG vom 19. Dez. 1877 mit Ergänzung vom 21. Dez. 1886, SR *811.11*) fallen auch andere Instrumente in Betracht (z.B. Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung von kantonalen Fähigkeitsausweisen, wie im BGBM; aber auch Konkretisierung durch Rechtsprechung des Bundesgerichts).

Eine einheitliche Bundesregelung kann auch ein Obligatorium einmaliger oder periodisch wiederkehrender Weiterbildungskurse oder -abschlüsse als Voraussetzung der Berufsausübung vorsehen.

Die *Übergangsbestimmung* zu Artikel 86 VE 96 führt den Regelungsgedanken von Artikel 5 ÜB weiter und bezweckt eine vorläufige Regelung bis zum Erlass einer Bundesgesetzgebung. Soweit und solange die Freizügigkeitsgarantie nicht durch Vorschriften des Bundes konkretisiert ist, wird (weiterhin) die Rechtsprechung des Bundesgerichts in die Lücke springen müssen und dabei "Mindestanforderungen" festlegen, "denen der Fähigkeitsausweis eines Kantons genügen muss, um in einem anderen Kanton anerkannt zu werden" [354].

In der Vernehmlassung wird die ausdrückliche Erwähnung der kantonalen Kompetenz zur Regelung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit verlangt [355]. Sie ist aber aufgrund von Artikel 3 VE 96 unnötig; schon Artikel 31 Absatz 2 BV schafft gegenüber Artikel 3 BV keine zusätzliche Kompetenz [356]. Überflüssig wäre es auch, nach den Artikeln 23 und 85 VE 96 die Gebundenheit an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit erneut festzuhalten, wie dies ebenfalls gefordert wird [357].

---

354 BGE **111** Ia 111; siehe auch Bois in Kommentar BV, Art. 33, Rz.26 ff./Art. 5 ÜB, Rz.1 ff.; für den Anwaltsberuf vgl. zuletzt etwa BGE **119** Ia 36, 375; Vorarbeiten für ein Rahmengesetz des Bundes sind hier im Gang.

355 KdK, AG, BL, JU, NE, VS, ZG, ZH.

356 Rhinow in Kommentar BV, Art. 31, Rz. 151 f.

357 SHIV, SGV, GRLC, FSK, VSZ+KGF.

Artikel 87 VE 96 führt die Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe d und 31septies des geltenden Verfassungsrechts weiter [358].

Artikel 87 VE 96 fasst die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Wettbewerbsgesetzgebung (einschliesslich Preisüberwachung) in einer Bestimmung zusammen. *Absatz 1* verpflichtet den Bundesgesetzgeber, Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zu erlassen. Statt wie Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe d von "Kartellen und ähnlichen Organisationen" spricht der VE 96 – in Anlehnung an den Titel des neuen Kartellgesetzes [359] – von "Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen" [360]. Zu den Mitteln der Kartellpolitik äussert sich Absatz 1 nicht. Der Gestaltungsspielraum des Kartellgesetzgebers ist beträchtlich; unter Umständen kann er auch partiell das Mittel des Kartellverbotes einsetzen [361]. Artikel 87 Absatz 1 VE 96 lässt es aber (wie Art. 31bis Abs. 3 Bst. d BV) nicht zu, dass Wettbewerbsabreden schon als solche generell untersagt werden.

Die von Artikel 31septies BV geforderte wettbewerbspolitisch ausgerichtete *Überwachung der Preise* für Waren und Dienstleistungen findet an sich bereits im "Kartellartikel" (in seiner bisherigen wie in der neuen Fassung) eine hinreichende Grundlage. *Absatz 2* erteilt dem Bundesgesetzgeber, über Absatz 1 hinausgehend, den verbindlichen *Auftrag*, ein bestimmtes wettbewerbspolitisches Instrument, die Preisüberwachung, einzusetzen.

Die bisher u.a. auf Artikel 31bis Absatz 2 BV abgestützte Gesetzgebung über den *unlauteren Wettbewerb* erhält in *Absatz 3* der vorliegenden Bestimmung eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage.

Der Wortlaut des geltenden "Kartellartikels" (Art. 31bis Abs. 3 Bst. d BV) sieht ausdrücklich vor, dass der Bund bei Erlass der Ausführungsgesetzgebung nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen kann (Abs. 3 Einleitungssatz). Diese Klausel ist entbehrlich und braucht im Entwurf nicht weitergeführt zu werden, denn Ziel der Wettbewerbspolitik ist die Sicherung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung; sie dient der Stützung und Stärkung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit und steht daher in Einklang mit Artikel 85 VE 96 [362]. Die heutige Einreihung des "Kartellartikels" in Artikel 31bis Absatz 3 BV wird denn auch in der neueren Lehre mehrheitlich als fragwürdig eingestuft [363]. Das Erfordernis der Rechtfertigung durch das "Gesamtinteresse" (Art. 31bis Abs. 3 Einleitungssatz BV) ist eine selbstverständliche Rahmenbedingung allen staatlichen Handelns im Wirtschaftsbereich und muss im Verfas-

---

358 Die Bestimmung entspricht Art. 78 VE 95.

359 Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, AS 1996 546 ff. und 1805.

360 Dieser redaktionellen Variante stimmt die FDP ausdrücklich zu.

361 Vgl. z.B. Leo Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994, S. 469.

362 Vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 194 f.

363 Vgl. z.B. Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 117 f.; Rhinow in Kommentar BV, Art. 31bis, Rz.109, m. w. H.

sungstext nicht speziell genannt werden. Ausserdem deckt sie sich teilweise mit der Verpflichtung, die Bund und Kantonen in Artikel 85 Absatz 2 auferlegt wird ("Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft...").

In der Vernehmlassung wird teilweise der Wechsel zu einem ausdrücklichen Kartellverbot mit Ausnahmevorbehalt gefordert [364]. Die hauptsächliche Kritik an Artikel 78 VE 95 richtet sich aber gegen die in der Unterbringung im Wettbewerbsartikel erblickte "Marginalisierung" des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten. Gefordert wird die integrale Übernahme des bisherigen Artikels 31sexies BV [365]; oder es soll dem Thema weiterhin ein eigener Artikel gewidmet werden [366]. In der Tat ist die Einfügung in den Wettbewerbsartikel nicht zwingend: Die berührten Fragen betreffen mehr als nur die Wettbewerbspolitik. Die politische Wichtigkeit des Themas und die Tatsache, dass Artikel 31sexies BV vor nicht allzu langer Zeit im Gefolge einer Volksinitiative in die Verfassung gelangte [367], sprechen ebenfalls für einen eigenen Artikel über den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, wie er nunmehr vorgesehen ist (Art. 88 VE 96).

Artikel 88 Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

Die Bestimmung führt Artikel 31sexies BV nach [368].

Absatz 1 verpflichtet den Bund zu Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Die Formulierung nimmt, unter redaktionellen Vereinfachungen, den Wortlaut von Artikel 31sexies Absatz 1 BV auf. Auch ohne besondere Erwähnung im Text dieses Artikels werden bei Wahrnehmung der Bundeskompetenz über den Konsumentenschutz die "allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft" sowie der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (bisher Handels- und Gewerbefreiheit) zu respektieren sein (vgl. für beide Gesichtspunkte Art. 85 VE 96).

Der Begriff "Schutz" ist weit zu verstehen. Gemeint ist eine Verpflichtung zur Beachtung der Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten in allen Politikbereichen; sie sind jeweils in die zu treffenden Interessenabwägungen miteinzubeziehen.

Die Kompetenz ist nicht auf bestimmte, verbraucherspezifische Themen eingeschränkt, sondern in eine generalklauselartigen Formulierung gefasst [369]. Der *Anwendungsbereich* überschneidet sich demzufolge mit demjenigen anderer Bundeskompetenzen. Weite Teile

---

364 SO, LdU, PCS-JU, CHIGE, G-Glattf.

365 SP, FRC.

366 SKS, KEOS, Kommission für Konsumentenfragen.

367 Gegenentwurf der Bundesversammlung gegen die (in der Folge zurückgezogene) Volksinitiative "zur Absicherung der Rechte der Konsumenten", von Volk und Ständen angenommen am 14. Juni 1981 (BBl 1981 I 644).

368 Im VE 95 wird das Thema in Art. 78 Abs. 3 im zweiten Satzteil angesprochen. Vgl. die Kommentierung zu Art. 87 VE 96, letzter Abschnitt.

369 Rhinow in Kommentar BV, Art. 31sexies, Rz. 45–48.

des Polizeirechts (insbesondere Schutz vor Gefährdung der Gesundheit und Täuschungsschutz; vgl. Art. 69bis BV bzw. Art. 109 VE 96) bieten Gelegenheit, Anliegen des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten zu verwirklichen [370].

Absatz 2 geht zurück auf Artikel 31sexies Absatz 2 BV. Die dort vorgesehene Gleichstellung der Konsumentenorganisationen mit den Berufs- und Wirtschaftsverbänden im Bereich des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb [371] wird im zweiten Satz des Absatzes weitergeführt und ist ausserdem durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung sichergestellt (Art. 10 UWG). Artikel 31sexies Absatz 2 BV enthält aber über die rein technische Gleichstellung hinaus eine "minimale Substanzgarantie" [372] für die prozessuale Wahrnehmung kollektiver Interessen, die nunmehr im Verfassungstext ausdrücklich genannt werden soll (erster Satz).

Absatz 3 über die bundesrechtlichen Anforderungen an das gerichtliche Verfahren bei Konsumentenstreitigkeiten führt Artikel 31sexies Absatz 3 BV weiter. Diese Bestimmung könnte auf die Ebene der Gesetzgebung herabgestuft werden, sie ist nicht unbedingt verfassungswürdig. Doch in Beachtung des Willens des Verfassungsgebers [373] schlagen wir die Weiterführung auf Verfassungsebene vor.

Artikel 89 Geld- und Währungspolitik

Artikel 89 VE 96 [374] tritt an die Stelle der Artikel 38 und 39 BV.

Der Artikel übernimmt in stark gestraffter Form den Inhalt der beiden bisherigen Bestimmungen zu Geld und Währung. Die Formulierung übernimmt Elemente des geltenden Verfassungsrechts.

Absatz 1 gibt dem Bund eine ausschliessliche Kompetenz im Geld- und Währungsbereich und räumt ihm das alleinige Recht, Geld zu prägen oder zu drucken, ein (sog. Bargeldmonopole für Münzen und Banknoten).

Absatz 2 sagt, dass die Schweizerische Nationalbank die Funktion einer Zentralbank wahrnimmt. Er schreibt sodann deren Unabhängigkeit fest, was der Rechtswirklichkeit entspricht, und erteilt ihr den Auftrag, eine Geld- und Währungspolitik zu führen, "die dem Gesamtinteresse des Landes dient". Es würde den Rahmen der blossen Nachführung sprengen, wenn – wie dies gelegentlich angeregt wird [375] – die Geldwertstabilität auf

---

370 Ebd., Rz. 70 f.

371 SR 241.

372 Rhinow in Kommentar BV, Art. 31sexies, Rz. 78.

373 Abstimmung von Volk und Ständen am 14. Juni 1981 (BBl 1981 I 644).

374 Entsprechend Art. 79 VE 95.

375 Die SNB erachtet in ihrer Vernehmlassung zu Art. 79 VE 95 die Einfügung des Stabilitätszieles als grundsätzlich wünschbar, nimmt jedoch im Rahmen der Verfassungsnachführung davon Abstand, sie zu fordern. Die Forderung wird erhoben von SBVg und FBS.

Verfassungsstufe als prioritäres Ziel der Zentralbank-Politik festgeschrieben würde. Die für den Auftrag gewählte Formulierung hindert die Zentralbank aber keineswegs, dem Ziel der Geldwertstabilität grosse Bedeutung zuzumessen, da sie zur Erreichung *dieses* wirtschaftspolitischen Zieles mit ihren Instrumenten am meisten beizutragen vermag. *Absatz 2* regelt auch die Verwaltung der Schweizerischen Nationalbank unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes.

Absatz 3 verpflichtet die Nationalbank zur Bildung ausreichender Währungsreserven. Die Reservenbildung ist geeignet, das öffentliche Vertrauen in das staatliche Geld zu fördern; sie wird schon seit längerer Zeit praktiziert. Als vertrauensbildende Massnahme bildet sie ein funktionales Äquivalent für die aufgegebene Golddeckungspflicht (Art. 39 Abs. 7 BV) [376].

Indem die Einlösungspflicht (Art. 39 Abs. 6 BV) und die Pflicht zur Golddeckung fallengelassen werden, folgt der Entwurf der Verfassungspraxis, die seit Jahrzehnten anzunehmen genötigt ist, dass sich die Schweiz ständig "gestörten Währungsverhältnissen" ausgesetzt sieht. Das Aufgeben der Golddeckung anerkennt die Normalität dieser Verhältnisse, nämlich dass die Banknoten gesetzliche Zahlungsmittel sind, und ermöglicht den Verzicht auf die Fiktion eines dauernden Ausnahmezustandes. Auch dem gegenwärtigen Stand der internationalen Währungsordnung trägt der Verzicht auf die beiden Institute Rechnung (vgl. Art. IV des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds [377], insbesondere Abschnitt 2 Bst. b Ziff. i). Der Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods [378] im Jahre 1992, zu denen der Internationale Währungsfonds gehört, hat auch weitere währungspolitisch relevante Verpflichtungen mit sich gebracht.

Absatz 4 hält den Grundsatz der Verteilung des SNB-Reingewinns – Beteiligung der Kantone zu wenigstens zwei Dritteln – fest. Die einzelnen Modalitäten der Verteilung des Gewinns gehören auf Gesetzesstufe und sind dort einlässlich geregelt [379].

Die Frage der konkreten Rechtsform der Schweizerischen Nationalbank (SNB) kann auf Verfassungsstufe weiterhin offen bleiben. Die Kreditpolitik ist Teil der Geldpolitik und braucht nicht speziell erwähnt zu werden (vgl. im übrigen Art. 91 Abs. 3 VE 96). Die Absätze 2 und 3 von Artikel 38 BV sind auf Gesetzesstufe hinlänglich verankert (vgl. Art. 1 und 4 des BG vom 18. Dez. 1970 über das Münzwesen, SR *941.10*). Die Übertragung des Banknotenmonopols vom Bund auf die SNB muss nicht bereits durch die Verfassung selbst erfolgen. Im Interesse der Verdichtung des Verfassungstextes kann auf die Erwähnung selbstverständlicher Aufgaben der SNB im Verfassungstext verzichtet werden (Regelung des Geldumlaufs, Erleichterung des Zahlungsverkehrs). Die Steuerbefreiung der Nationalbank (Art. 39 Abs. 5 BV) kann auch erst auf Gesetzesstufe erfolgen und ist dort bereits verankert (Art. 12 NBG).

---

376 Die Pflicht zu Massnahmen zur Förderung des Vertrauens in das staatliche Geld in Form der Reservenbildung ist auf Anregung des SNB aufgenommen worden.

377 AS 1992 2571, SR 0.979.1.

378 SR 0.979.

379 Art. 27 des Nationalbankgesetzes vom 23. Dez. 1953, SR 951.11.

In der Vernehmlassung wurden, zusätzlich zu den bereits erwähnten Punkten, von der SNB einige redaktionelle Änderungen gewünscht. Insbesondere der französische Text erwies sich als verbesserungsfähig. Die notwendigen Korrekturen wurden in Zusammenarbeit mit der SNB vorgenommen.

Artikel 90 Banken und Versicherungen

Artikel 90 VE 96 führt die Artikel 31quater, 34 Absatz 2 und 31bis Absatz 2 BV fort [380]. Die Formulierung lehnt sich an die Terminologie des geltenden Verfassungsrechts an. Der Entwurf fasst die Bundeskompetenz für mehrere traditionellerweise beaufsichtigte und auf Bundesebene geregelte Wirtschaftszweige in einer Bestimmung zusammen.

Absatz 1: Das Börsenwesen ist im geltenden Verfassungstext nicht explizit erwähnt (vgl. Art. 31bis BV), gehört aber heute zu den Bereichen, die anerkanntermassen einer gesamtschweizerischen Regelung bedürfen; dies wird im Entwurf sichtbar gemacht.

Anders als die Vernehmlassungsvorlage nennt der VE 96 Finanzdienstleistungen ausdrücklich als Regelungsgegenstand. Eine entsprechende Regelungsbefugnis besteht bereits heute, gestützt auf die allgemeine Kompetenz in Artikel 31bis Absatz 2 BV (bzw. Art. 86 VE 96) und die spezielle Kompetenz in Artikel 31quater BV [381]. Die explizite Erwähnung verändert die Bundeskompetenz also nicht, sie dient lediglich grösserer Klarheit.

Absatz 2: Auf eine besondere Erwähnung der Kantonalbanken in Artikel 90 Absatz 2 VE 96 könnte an sich verzichtet werden. Der Bundesgesetzgeber ist dem verfassungsrechtlichen Auftrag, der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen (Art. 31quater Abs. 2 BV), nachgekommen. Eine differenzierende Behandlung von Kantonalbanken und übrigen Banken wäre auch ohne Artikel 90 Absatz 2 VE *möglich*; durch diesen Absatz ist sie *geboten*.

Absatz 3 führt Artikel 34 Absatz 2 BV nach. Die dort zusätzlich genannten *Aufsichts*befugnisse des Bundes gegenüber den Privatversicherern sind in der Gesetzgebungskompetenz mitenthalten; eine besondere Erwähnung ist nicht erforderlich. Auch auf die ausdrückliche Nachführung der in Artikel 34 Absatz 2 BV genannten Bundeskompetenz betreffend Auswanderungsagenturen kann verzichtet werden. Sie ist durch die allgemeine Kompetenz von Artikel 86 VE 96 hinreichend abgedeckt.

---

380 Im VE 95 wird die Materie im Art. 85 behandelt.

381 Zum Umfang der Bundeskompetenz und speziell über den Einschluss von Wertpapierhandel, Wertpapierverwaltung, Devisengeschäften und Anlagefonds s. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31quater, Rz. 14–19.

Artikel 91 VE 96 [382] führt Artikel 31quinquies BV fort. Die Formulierung lehnt sich an den geltenden Verfassungstext an.

Artikel 91 VE 96 verpflichtet den Bund, Massnahmen zugunsten einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung zu treffen. Der Weg zum Stabilitätsziel ist in der wirtschaftspolitischen Praxis wie in der Wissenschaft umstritten. Der "Konjunkturartikel" des Entwurfs trägt diesem Umstand Rechnung, indem die zuständigen Entscheidungsorgane nicht auf eine bestimmte ökonomische Theorie verpflichtet werden.

Absatz 1 beschränkt sich darauf, neben dem stabilitätspolitischen Hauptziel der ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung die zwei Teilziele der Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Teuerung zu nennen. Im übrigen verzichtet die Bestimmung – wie bereits Artikel 31quinquies BV – darauf, das konjunkturpolitische Instrumentarium abschliessend festzulegen [383].

Absatz 2 führt die Berücksichtigungs- und Zusammenarbeitsweisungen von Artikel 31quinquies Absätze 1 und 4 BV nach.

Absatz 3 listet – wie der geltende Artikel 31quinquies Absatz 2 BV – drei Bereiche auf, in denen es zulässig ist, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen (Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen, Aussenwirtschaft). Davon abgesehen soll sich die Konjunkturpolitik nach Artikel 91 Absatz 3 VE 96 vorab auf Massnahmen stützen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sind; das wird dadurch ausgedrückt, dass die Erlaubnis zum Abweichen nur "nötigenfalls" erteilt wird. Für die Geldpolitik ist im übrigen Artikel 89 VE 96 eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage.

Absatz 4 verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden in allgemeiner Weise zu einem Finanzgebaren, das den Erfordernissen der Konjunkturlage Rechnung trägt. Der "Konjunkturartikel" richtet allerdings – aus Gründen der föderalistischen Rücksichtnahme – keine besonderen Kontroll- oder Sanktionsmechanismen ein.

Die *Absätze 5 und 6* erwähnen zwei besondere fiskalpolitische Instrumente. Die ausdrückliche Erwähnung der konjunkturpolitisch motivierten Zuschläge und Rabatte auf bundesrechtlichen Abgaben ist erforderlich, weil die Höchstsätze verschiedener Abgaben des Bundes auf Verfassungsstufe festgelegt sind. Das beschäftigungspolitischen Zielen dienende Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven muss auf Verfassungsstufe verankert werden, weil der – im Fall eines Obligatoriums unausweichliche – Einbezug der Kantone in das Steuervergünstigungs-Dispositiv einen Eingriff in die kantonale Steuerhoheit bedeutet (nicht aber schon deshalb, weil mit dem Obligatorium zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven ein Eingriff in die Freiheit der Unternehmen verbunden

382 Entspricht Art. 80 VE 95.

383 Vgl. aber die Kommentierung zu Abs. 5 und 6.

ist; denn zur Rechtfertigung dieses Eingriffs reicht eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe aus [384]). Dies ist im Wortlaut der Bestimmung transparent gemacht.

Die in *Absatz 5* (entsprechend Art. 31quinquies Abs. 3 BV) geregelten Modalitäten über Zuschläge und Rabatte auf bundesrechtlichen Abgaben sind Ausdruck allgemeiner Prinzipien (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) und könnten auch bloss auf Gesetzesstufe geregelt werden; die Materie ist nicht unbedingt verfassungswürdig. Die Formulierung der Grundsätze der Mittelverwendung beziehungsweise -rückerstattung übernimmt Elemente der geltenden Verfassungsbestimmung. Ihre Weiterführung auf Verfassungsstufe wird in der Vernehmlassung teilweise gefordert [385]. Vereinzelt wird auch der Verzicht auf die speziellen Instrumente der Konjunkturpolitik in den Absätzen 5 und 6 gefordert [386].

Die Kompetenz zur Führung einer *Konjunkturstatistik* (Art. 31quinquies Abs. 5 BV) ist bereits implizit in Absatz 1 enthalten; eine ausdrückliche Nachführung ist nicht nötig. Mit der Datenerhebung bei den einzelnen Unternehmen ist zwar unter Umständen ein Eingriff in verfassungsrechtlich geschützte Freiheitsrechte verbunden; zur Rechtfertigung eines solchen Eingriffs genügt indessen eine Grundlage im Gesetz. Die Kompetenz zur Beschaffung von statistischen Grundlagen wird auch in anderen Bereichen nicht explizit aufgenommen (vgl. Art. 60 VE 96, Hydrologie); auch auf einen Statistikartikel ist verzichtet worden (s. den Kommentar zu Art. 79 VE 96, Forschung).

Artikel 92 Strukturpolitik

Artikel 92 VE 96 führt die Artikel 31bis (Abs. 2 sowie 3 Bst. a und c) sowie 31ter Absatz 1 BV weiter [387]. Die Formulierung der Bestimmung aktualisiert die Begriffe des geltenden Verfassungsrechts und orientiert sich am neueren allgemeinen Sprachgebrauch.

Absatz 1 begründet nach dem Vorbild von Artikel 31bis BV (Abs. 2 sowie Abs. 3 Bst. a und c) Kompetenzen des Bundes zu strukturpolitischen Massnahmen. Dazu gehört zunächst eine allgemeine Förderungs- und Unterstützungskompetenz des Bundes zugunsten einzelner Wirtschaftszweige (einschliesslich Berufe) sowie zugunsten wirtschaftlich benachteiligter Regionen. Diese *allgemeine Förderungskompetenz* ist, wie es schon in Artikel 31bis Absatz 2 der Fall war, an keine besonderen Voraussetzungen gebunden und hat grundsätzlich den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu respektieren; d. h. insbesondere, dass sie wettbewerbsneutral auszugestalten ist (vgl. Art. 31bis Abs. 2 sowie Abs. 3 Einleitungssatz BV). Für eigentliche *strukturerhaltende Eingriffe* gilt als Voraussetzung, dass es um die Erhaltung der Wirtschaftsstruktur (oder bestimmter Teile davon) in

---

384 Vgl. BBl 1984 I 1145; Rhinow in Kommentar BV, Art. 31quinquies, Rz. 64.

385 Die Beibehaltung der (oder einzelner) Bestimmungen über die Mittelverwendung und die Rückerstattung verlangen: FPS, SGV, GRLC, SGCI, CP, RN, FSK.

386 FDP. Der SHIV will Art. 80 Abs. 4 VE 95 streichen und verlangt für den Fall der Beibehaltung die Weiterführung der Modalitäten auf Verfassungsstufe.

387 Der Bestimmung entspricht Art. 77 VE 95.

wirtschaftlich bedrohten Landesgegenden oder um die Stützung *existenzgefährdeter* Berufe oder Wirtschaftszweige gehen muss. Derartige sektorielle Strukturpolitik ist gegenüber Eigenanstrengungen der betroffenen Wirtschaftszweige subsidiär [388]. Eine *Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit* soll dabei, wie bereits nach geltendem Verfassungsrecht (Art. 31bis Abs. 3 BV), nur dann möglich sein, wenn sie *nötig* ist, um die strukturpolitischen Ziele zu erreichen [389]. In der Vernehmlassung verlangen einzelne Stimmen eine Neuerung: die Bundeskompetenz zur Strukturpolitik sei aufzugeben [390].

Artikel 92 VE 96 lässt weiterhin Raum für kantonale Massnahmen der Wirtschaftsförderung und -stützung. Die Kantone sind indessen – ausgenommen im Bereich des Gastgewerbes – stets an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gebunden.

Absatz 2 normiert die eben erwähnte Ausnahme. Er führt, in vereinfachter Form, Artikel 31ter Absatz 1 BV nach. In den Kantonen zeigt sich eine deutliche Tendenz, die Bedürfnisklausel im Gastgewerbe abzuschwächen oder gar abzuschaffen. In der Vernehmlassung wird die Abschaffung vorgeschlagen [391]. Es könnte geprüft werden, ob die strukturpolitisch motivierte Bedürfnisklausel künftig untersagt werden solle (mit ausreichender Übergangsfrist) oder ob die an sich strengen, aber bisher grosszügig interpretierten Anforderungen, die das Bundesrecht an die Zulässigkeit kantonaler Schutzmassnahmen stellt, zu verschärfen seien.

Die Nachführung von Artikel 31ter Absatz 1 BV verzichtet auf die Erwähnung der persönlichen Befähigung. Die Kantone sind auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Verfassungswortlaut befugt, die Führung einer Gastwirtschaft von der persönlichen Befähigung abhängig zu machen [392]. Das Obligatorium eines Fähigkeitsausweises wird im Normalfall nicht strukturpolitischen Absichten dienen, sondern Polizeigüter wie Gesundheit und Sicherheit schützen wollen. Der Fähigkeitsausweis kann aber auch ein Instrument sein, die Zahl gleichartiger Betriebe zu beschränken, und entsprechende kantonale Regelungen können sich auf sich auf Artikel 92 Absatz 2 VE 96 stützen.

Das Erfordernis der Rechtfertigung durch das "Gesamtinteresse" (Art. 31bis Abs. 3 Einleitungssatz BV) ist eine selbstverständliche Rahmenbedingung allen staatlichen Handelns im Wirtschaftsbereich und muss nicht speziell genannt werden [393].

---

388 In der Vernehmlassungsvorlage war die explizite Weiterführung der Subsidiarität nicht vorgesehen. In der Vernehmlassung treten SHIV, SGCI und VSIG für die explizite Weiterführung der Subsidiarität der Bundesmassnahmen ein.

389 In der Vernehmlassung wendet sich der SHIV gegen diese Abweichungsmöglichkeit.

390 LdU, SAP. Die Streichung geprüft sehen will TVSS; der SHIV hält Strukturpolitik im Sinne einer staatlichen Politik zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung grundsätzlich für problematisch.

391 Bedürfnisklausel nicht mehr zeitgemäss, zu streichen: BE, GR, SO, TI, FDP, LdU, SVP, Grüne, CVP-F, CVP-Sprei, SVP-Goss, CVP-OVS, CSPO, SP-F/ZH, FPS, FDP-Buch, G-Lies, G-Glattf, SHIV, LPS, VVR, SBV, SBVg, AK-SZ, VSZ+KGF, SAP, TVSS, ASTAKA, FRC, GVS, KGV, CHIGE, 48 Private.

392 Vgl. Aubert in Kommentar BV, Art. 31ter, Rz. 28 f.

393 Die gegenteilige Meinung vertreten in der Vernehmlassung: SGV, GRLC, ASM/VSM.

Die Sicherstellung vorteilhafter *Rahmenbedingungen* für die Privatwirtschaft, welche in der Vernehmlassungsvorlage noch im Strukturpolitik-Artikel untergebracht war, ist – wie in der Vernehmlassung verlangt [394] – in den Grundsatzartikel des Wirtschaftsabschnittes (Art. 85 VE 96) verschoben worden.

Artikel 93 Aussenwirtschaftspolitik

Artikel 93 VE 96 [395] ist in verschiedenen Bestimmungen des geltenden Verfassungsrechts implizit enthalten (vgl. Art. 2, 8, 23bis, 29, 31bis und 31quinquies BV).

Absatz 1 konkretisiert die allgemeine Staatszielbestimmung sowie die aussenpolitische Kompetenznorm des Entwurfs (Art. 2, Art. 49 VE 96) für den Bereich der Aussenwirtschaft. Die Wahrung der Interessen schliesst auch das Ergreifen von Förderungsmassnahmen ein. Die im geltenden Verfassungsrecht bisher einseitig unter dem Aspekt "Zölle" verankerte Aussenwirtschaftspolitik wird auf eine breitere Grundlage gestellt. Das entspricht der Rechtswirklichkeit: Der Bund beansprucht im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik eine über die Zollfragen hinausgehende Kompetenz (vgl. beispielsweise das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen [396]). Nicht explizit erwähnt werden die Mittel der Aussenwirtschaftspolitik (Abschluss völkerrechtlicher Verträge, Beitritt zu bzw. Mitwirkung in internationalen Organisationen u. a. m.). Ein verfassungsrechtliches Bekenntnis zu einer bestimmten Vertragsabschlusspolitik erscheint angesichts des aussenpolitischen Entscheidungsverfahrens (Staatsvertragsreferendum) nicht opportun.

Absatz 2 gibt dem Bund die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft zu treffen und dabei nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Diese Abweichungsermächtigung ist schon in Artikel 28 BV implizit enthalten [397]. Die Abweichungen sind aber gegenüber Massnahmen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu vereinbaren sind, subsidiär ("nötigenfalls").

Die Formulierung von Artikel 93 VE 96 lehnt sich an Artikel 61 des Verfassungsentwurfs der FDP Schweiz vom 22. Juni 1979 an.

In der Vernehmlassung wird die Verankerung aussenwirtschaftlicher Maximen verlangt, wobei wirtschaftsliberale [398], ökologische [399] und entwicklungspolitische [400] Leitvorstellungen einfliessen sollen. Die Interventionsmöglichkeit zugunsten der inländischen Wirt-

---

394 SBVg, VSZ+KGF, zu prüfen: LdU.

395 Entsprechend Art. 81 VE 95.

396 SR 946.201.

397 Rhinow in Kommentar BV, Art. 28, Rz. 67–80, insb. 74. – Vgl. auch Art. 31quinquies Abs. 2 erster Satz BV.

398 SHIV. Audrücklich abgelehnt wird die Verankerung von Maximen durch ASM/VSM.

399 SP, BODS, CHIGE.

400 SP, SBK-2, SEK, FAST, ATD, DB, SKM, BODS, ARW, CDT, CHIGE.

schaft und die Möglichkeit des Abweichens vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit werden teilweise abgelehnt [401], andere Vernehmlasser wollen sie einschränken [402]. Gefordert wird weiter ein Einbezug des europäischen Wirtschaftsraums [403]. Alle diese Vorschläge stellen Neuerungen dar, die im Rahmen der Nachführung nicht verwirklicht werden können.

Artikel 94 Landesversorgung

Artikel 94 VE 96 führt die Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe e und 23bis BV nach [404].

Der Landesversorgungsartikel ermöglicht vorsorgliche Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung (z. B. Vorratshaltung) und bietet eine Grundlage für Massnahmen zur Behebung schwerer Mangellagen bei lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Der Staat ist zwingend auf die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft verwiesen; das ergibt sich aus den Natur der Sache. Seine Massnahmen haben subsidiären Charakter.

Die Formulierung übernimmt Elemente des geltenden Verfassungstexts.

Absatz 1 beauftragt den Bund, in bestimmten Situationen Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung zu ergreifen. Der Absatz hält die Subsidiarität der Bundesmassnahmen gegenüber eigenen Bemühungen der Wirtschaft fest. Weiter wird der Bund zur Vorsorge in Zeiten normaler Versorgung verpflichtet.

Absatz 2 betrifft nicht ausschliesslich Aspekte der Landesversorgung, so dass auch eine andere systematische Stellung denkbar wäre. Angesichts ausgedehnter allgemeiner Kompetenzbestimmungen (Art. 94 Abs. 1, Art. 95 VE 96) erscheint heute ein ausführlicher *"Getreideartikel"* entbehrlich. Es kann weitgehend der Gesetzesstufe überlassen bleiben, wie die Versorgung des Landes mit Brotgetreide und Backmehl [405] sicherzustellen sei. Artikel 23bis BV wird daher auf die Bundeskompetenz konzentriert und ansonsten auf die Gesetzesebene herabgestuft, soweit entsprechende Normen nicht bereits bestehen (Getreidegesetz, SR *916.111*). Die Sicherstellung angemessener Preise geschieht heute über das Instrumentarium der Preisüberwachung [406] und stützt sich auch auf Artikel

401 SHIV, FPS, BODS. Nur gegen Abweichungsermächtigung: ID-CH.

402 FDP, SGCI.

403 FDP, EBS.

404 Die Bestimmung entspricht Art. 82 VE 95.

405 Die in Art. 82 VE 95 noch enthaltene Hinzufügung "und Brot" wurde gestrichen, da sie nicht dem geltenden Verfassungsrecht entspricht. Brot wird in Art. 23bis BV lediglich im Zusammenhang mit den Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten (Brotpreis) erwähnt. Dieser Aspekt ist durch Art. 87 Abs. 2 VE 96 (Preisüberwachung) abgedeckt.

406 Preisüberwachungsgesetz (SR 942.20) Art. 14 ff., mit Verweis auf Getreidegesetz (SR 916.111) Art. 34 f.

31septies BV (neu Art. 87 Abs. 2 VE 96); eine spezielle Verfassungsgrundlage im Getreideartikel ist daher entbehrlich [407].

Im Rahmen der Agrarreform sind Bemühungen im Gang, den Getreideartikel zu überarbeiten und eventuell nur noch begrenzte Zeit weiterzuführen [408]. Die Entwicklung dieser Arbeiten ist im Auge zu behalten, um die Koordination von Agrar- und Verfassungsreform sicherzustellen.

Absatz 3 ermächtigt den Bund, bei Massnahmen der Landesversorgung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Diese Abweichungen sind subsidiär gegenüber Massnahmen, die die Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigen; sie sind nur "nötigenfalls" zulässig.

Das Erfordernis der Rechtfertigung durch das "Gesamtinteresse" (Art. 31bis Abs. 3 Ingress BV) ist eine selbstverständliche Rahmenbedingung allen staatlichen Handelns im Wirtschaftsbereich und deckt sich zum Teil mit der Wahrung der Interessen der sachweizerischen Gesamtwirtschaft (Art. 85 Abs. 2 VE 96); sie muss nicht speziell genannt werden.

In der Vernehmlassung regt SO an, in Artikel 82 Absatz 2 VE 95 (entsprechend Art. 94 Abs. 3 VE 96) von Grundnahrungsmitteln statt von Brotgetreide und Backmehl zu sprechen. Gegenüber dem geltenden Getreideartikel (Art. 23bis BV) würde damit der Auftrag an den Bund ausgeweitet; der Vorschlag geht über die Nachführung hinaus. Für die Versorgung in Krisenzeiten und die Vorsorge in Zeiten normaler Versorgung ergibt sich die gewünschte Kompetenz aus Absatz 1.

Artikel 95 Landwirtschaft

Die Bestimmung führt Artikel 31octies BV nach [409]. Der Text des am 9. Juni 1996 mit grossem Mehr angenommenen Gegenvorschlages der Bundesversammlung zur (zurückgezogenen) Volksinitiative "Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft" wird nahezu unverändert übernommen, abgesehen von einer Anpassung an die Begrifflichkeit des VE 96 [410].

Der alte Landwirtschaftsartikel erwähnte die Landwirtschaft unter der Perspektive einer ordnungspolitischen Ausnahme von der Handels- und Gewerbefreiheit. Die neue Be-

---

407 Siehe Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik, BBl. 1996 IV 1 ff., 365

408 Siehe Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik, BBl. 1996 IV 1–466, bes. 364–371.

409 Im VE 95 ist die Landwirtschaft in Art. 83 geregelt. Diese Bestimmung der Vernehmlassungsvorlage wurde vor der Annahme von Art. 31octies BV (9. Juni 1996) konzipiert und führte den nunmehr gestrichenen Art. 31bis Abs. 3 Bst. b BV weiter. Die Streichung ist im angenommenen Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Volksinitiative mitenthalten (BBl 1996 I 229–231). Der VE 96 übernimmt damit – in Erfüllung des Nachführungsauftrasges – zwar geltendes, aber doch neues Verfassungsrecht.

410 In Abs. 2 ist "Handels- und Gewerbefreiheit" ersetzt durch "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit".

stimmung [411] dagegen bildet eine umfassende Grundlage für Massnahmen zur Förderung und Erhaltung der Landwirtschaft.

Absatz 1 verpflichtet den Bund, für eine Landwirtschaft zu sorgen, deren Produktion nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet ist. Der Absatz benennt drei Ziele, zu deren Erreichung die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leisten soll. Diese Ziele sind für die Bundesmassnahmen richtungsgebend (vgl. Abs. 3).

Absatz 2 verpflichtet den Bund, bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe zu fördern. Es liegt hier ein Spezialfall gegenüber der sektoriellen Strukturpolitik nach Artikel 92 Absatz 1 VE 96 vor, indem die Voraussetzung der Existenzbedrohung für die Landwirtschaft nicht verlangt wird. Die Massnahmen können, sofern dies nötig ist, um die Ziele zu erreichen, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Sie sind gegenüber zumutbaren eigenen Bemühungen der Branche subsidiär; der Staat greift nur ein, soweit die Landwirtschaft sich nicht selbst helfen kann.

Absatz 3 hält den Grundsatz fest, dass die Bundesmassnahmen zur Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft nach Absatz 1 beitragen sollen. Eine nicht abschliessende Liste ("insbesondere") nennt vier Aufgaben (Bst. a–d) und zwei Befugnisse (Bst. e und f) des Bundes.

Soweit die Massnahmen der *Förderung* bäuerlicher Betriebe nach Absatz 2 dienen, sind sie auf die Bedürfnisse dieser Betriebe auszurichten. Die *Vorschriften* nach Absatz 3 Buchstaben c, d und f betreffen immer alle Betriebe, ob bäuerlich oder nicht (wie etwa Landwirtschaftsbetriebe, die der öffentlichen Hand gehören, oder Hors-sol-Betriebe).

Buchstabe a bringt durch die einleitende Wendung zum Ausdruck, dass die Direktzahlungen gegenüber dem Erlös aus den Produkten subsidiär sind. Sie sollen ein angemessenes Entgelt für die erbrachten Leistungen im Sinn von Absatz 1 bilden. Die Direktzahlungen stehen unter der Bedingung eines ökologischen Leistungsnachweises. Die Konkretisierung der Begriffe "angemessenes Entgelt" und "ökologischer Leistungsnachweis" wird der Gesetzgeber leisten müssen. Im Zusammenhang mit Absatz 1 ergibt sich, dass als Kriterium für den ökologischen Leistungsnachweis die Nachhaltigkeit heranzuziehen ist.

Nach *Buchstabe b* fördert der Bund besonders naturnahe, umweltfreundliche und tierfreundliche Produktionsformen. Diese Produktionsformen müssen über die Anforderungen, die an den ökologischen Leistungsnachweis nach Buchstabe a gestellt werden, beziehungsweise über die Anforderungen der Tierschutzvorschriften hinausgehen.

Buchstabe c erteilt dem Bund einen Gesetzgebungsauftrag: Er hat Vorschriften zu erlassen über die Deklaration von Lebensmitteln im Zusammenhang mit ihrer Herkunft, ihrer Qualität, der Produktionsmethode und den Verarbeitungsverfahren. Deklarationsvorschriften über Lebensmittel, ob landwirtschaftlich produziert oder nicht, können sich zugleich auf Artikel 109 VE 96 (der u. a. Art. 69bis BV nachführt) stützen.

---

411 Art. 31octies wird auch in der Botschaft zur Agrarreform erläutert. Siehe Botschaft des Bundesrates zur Reform der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2002), BBl. 1996 IV 1–466, bes. 297–306.

Buchstabe d hält den Bund an, die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch Hilfsstoffe (namentlich Dünger und Chemikalien) zu schützen. Die Umsetzung dieser Vorschrift wird durch das Umwelt- und das Gewässerschutzgesetz unterstützt. Buchstabe d kann aber auch als Grundlage für andere Massnahmen dienen, etwa für Lenkungsabgaben auf Düngern und Pflanzenschutzmitteln (welche allerdings bereits im Umweltschutzartikel, Art. 59 VE 96, eine Grundlage finden).

Buchstabe e gibt dem Bund die Befugnis, verschiedenartige Massnahmen zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen und der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu ergreifen und entsprechende Massnahmen Dritter zu unterstützen.

Buchstabe f ist aus Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b übernommen und bildet die Grundlage für das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (SR *211.412.111*) und das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (SR *221.213.2*).

Absatz 4 regelt die Finanzierung der Massnahmen. Die Hauptlast wird auf die allgemeinen Bundesmittel entfallen, da die zweckgebundenen Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft nur gering sind.

In der Vernehmlassung zum – allerdings stark differierenden – Landwirtschaftsartikel 83 VE 95 werden vor allem Anliegen vertreten, die mit der Übernahme von Artikel 31octies BV als erfüllt gelten können [412].

Artikel 96 Alkohol

Artikel 96 VE basiert auf den Artikeln 32bis, 32ter und 32quater BV [413].

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit des Bundes, Vorschriften über die Einfuhr, die Herstellung, die Reinigung sowie den Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen (Art. 32bis Abs. 1 BV).

Ein Grossteil des geltenden Verfassungstextes kann gestrichen werden:

- Der Entwurf verzichtet weitestgehend auf eine Weiterführung von Artikel 32bis Absätze 2–8 BV. Diese Absätze enthalten Regelungen, die der Gesetzgeber bereits gestützt auf die allgemeine Kompetenznorm von Artikel 32bis Absatz 1 hätte erlassen können. Sie hatten lediglich kompetenzleitende, nicht kompetenzbegründende Funktion [414]; daher können sie auf Gesetzesebene herabgestuft werden.
  Wegen seiner grossen Bedeutung und aufgrund entsprechender Stimmen im Vernehmlassungsverfahren ist der im VE 95 nicht enthaltene *gesundheitspolitische Auf-*

412 Berücksichtigung der laufenden Reformen: SZ, GR, LdU, ENHK, GRLC, SGV, SBV, SHIV, SLFV. Aufnahme ökologischer Aspekte: ENHK, SEI, ECOPOP, SGAG, SGF, SP-Münch.

413 Die Bestimmung entspricht Art. 84 VE 95.

414 Vgl. Aubert in Kommentar BV, Art. 32bis, Rz. 43.

trag wieder eingefügt worden [415]. Insofern wird Artikel 32bis Absatz 2 nachgeführt, allerdings in einer allgemeiner gehaltenen Form.

- Auf die Gesetzesebene gehört auch das Absinthverbot (Art. 32ter BV), zumal der Bund nach Artikel 109 VE 96 ohnehin die Kompetenz besitzt, den Verkehr mit gesundheitsgefährdenden Nahrungs- und Genussmitteln zu regeln.
- Verzichtet werden kann weiter auf die Absätze 1 und 2 von Artikel 32quater BV (gesundheitspolitisch motivierte Bedürfnisklausel). Die Weiterführung einer gesundheitspolitisch motivierten Bedürfnisklausel könnte allenfalls erwogen werden, falls man es als Aufgabe des Verfassungsrechts ansieht, die Frage nach der Eignung der Bedürfnisklausel als Mittel zur Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs abschliessend zu beantworten [416]. Die Möglichkeit einer strukturpolitischen Bedürfnisklausel analog Artikel 31ter Absatz 1 BV ist neu in Artikel 92 Absatz 2 VE 96 enthalten.
- Man könnte sich fragen, ob Artikel 32quater Absatz 3 BV (kantonale Besteuerung des Alkoholhandels) in der Finanzordnung weiterzuführen sei. Allerdings haben die Kantone im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Finanzordnung hier keinen Gestaltungsspielraum mehr.
- Fallenzulassen ist ebenso Artikel 32quater Absatz 4 erster Satz (Gleichbehandlung juristischer Personen mit natürlichen in der Regelung des Alkoholhandels): Die Regelung versteht sich heute von selbst. Absatz 4 zweiter Satz sowie Absatz 5 über den Handel mit nicht gebrannten geistigen Getränken in Mengen von zwei Litern und mehr ergeben sich bereits aus der globalen Zuständigkeit des Bundes, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen (Art. 31bis Abs. 2 BV, bzw. Art. 86 Abs. 1 VE 96).
- Artikel 32quater Absatz 6 BV (Verbot des Hausierens mit geistigen Getränken) kann auf Gesetzesebene herabgestuft werden.
- Der fiskalische Aspekt erscheint neu in der Finanzverfassung (Art. 123 VE 96). Die Berechtigung des Alkoholzehntels (Art. 32bis Abs. 9 BV) ist im Rahmen des Finanzausgleichs zu überprüfen.

In der Vernehmlassung wird die starke Kürzung des Verfassungstextes nicht bestritten, abgesehen vom bereits erwähnten gesundheitspolitischen Auftrag. Verlangt wird weiter die Ausdehnung der Bundeskompetenz auf alle alkoholischen Getränke [417] oder die Umwandlung in einen Suchtmittel-Artikel, der bei Artikel 109 VE 96 (Schutz der Gesundheit) einzuordnen wäre [418]. Diese Neuerungsvorschläge können im Rahmen der Nachführung nicht realisiert werden.

---

415 Für die Beibehaltung des gesundheitspolitischen Auftrages: EVP, EKA, VSFA, SFA, SAS, ASA-2, ABV-BS, SAB, SGUD, SGPG, CBR, SEA, SBK-1, AAV, IOGT, BKdtS, VSD, SGUD.

416 Vgl. Aubert in Kommentar BV, Art. 32quater, Rz. 26, Anm. 15.

417 ASA-2, SAB, EFK, EMK, ABSV, ABSV-BS, AAV, IOGT, BKdtS, ABV-BS, SAS, SGUD, CBR.

418 SO, SP-F/ZH, SEK, SBK-2

Artikel 97 Glücksspiele

Artikel 97 VE 96[419] vermittelt dem Bund die Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet der Glücksspiele einschliesslich der Lotterien. Die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten bleibt weiterhin Sache der Kantone.

Die Bestimmung entspricht dem neuen Artikel 35 BV, wie er von Volk und Ständen am 7. März 1993 angenommen worden ist[420]. Gewisse Einzelheiten werden allerdings auf Gesetzesebene herabgestuft.

Absatz 1 führt die Absätze 1 und 6 des angenommenen (aber noch nicht geltenden) Verfassungsartikels fort. Die spezielle Erwähnung der Glücksspielautomaten mit Geldgewinn in Artikel 35 Absatz 1 BV braucht nicht weitergeführt zu werden[421], da diese Automaten im Begriff "Glücksspiele" miteinbegriffen sind[422]. Der Begriff meint alle Spielmöglichkeiten, bei denen gegen den Einsatz von Geld der Gewinn von Geld oder geldwerten Vorteilen (z. B. Naturalpreise) in Aussicht gestellt wird.

Absatz 2 nimmt Artikel 35 Absatz 2 BV auf. Ein neues Spielbankengesetz, das die Bestimmung auf Gesetzesebene konkretisieren wird, ist in Vorbereitung.

Absatz 3 führt Artikel 35 Absatz 5 BV nach. Die Besteuerung der Spielbanken war in der Vernehmlassungsvorlage nur in Form einer Kompetenz des Bundes geregelt (Art. 86 Abs. 1 VE 95). Im Hinblick auf eine bessere Abstimmung mit Artikel 103 Absatz 2 VE 96 und in Übereinstimmung mit Vernehmlasseranliegen[423] wird die Erhebung der Spielbankenabgabe, deren Maximalsatz und die Zweckbestimmung (Bundesbeitrag AHV) nunmehr wieder auf Verfassungsebene festgehalten.

Absatz 4 ordnet die Kompetenz zur Zulassung von *Geschicklichkeits*spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit den Kantonen zu. Da in der Bundeskompetenz (Abs. 1) ebenfalls eine Kompetenz zur Gesetzgebung über Spielautomaten enthalten ist, nämlich über *Glücks*spielautomaten (mit vorherrschend aleatorischer Entscheidung über den Spielgewinn), ist die Kompetenzabgrenzung abhängig von der Unterscheidung der beiden Spieltypen. Die Durchführbarkeit dieser Unterscheidung wird in der Vernehmlassung bestritten, entsprechend wird eine andere Abgrenzung der Kompetenzen vorgeschlagen[424].

---

419 Entspricht Art. 86 VE 95.

420 Der Artikel ist vom Bundesrat noch nicht in Kraft gesetzt worden. Vgl. BBl 1993 I 1587 und BBl 1992 VI 58 f.

421 Die gegenteilige Auffassung vertritt in der Vernehmlassung AG.

422 Dies galt schon für den in Art. 35 (neu) BV verwendeten Begriff "Spielbanken": Richli in Kommentar BV, Art. 35, Rz. 4.

423 Höchstsatz und Zweckbestimmung beibehalten: SGB. Mindestens als Übergangsbestimmung beibehalten: SP. Implizit enthalten ist die Forderung in derjenigen des SHIV, Art. 35 BV unverändert zu übernehmen.

424 Der ganze Bereich ist der Bundeskompetenz zu unterstellen: FDP, EVP, SVP-Goss, CVP-Ka, SEA, SGPG. Wenn die Kompetenzen doch zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden sollen, dann aufgrund rein technischer Kriterien: FDP.

Als Alternative wäre denkbar, den wesentlich kürzeren Normtext von Artikel 86 VE 95 zu wählen und in einer Übergangsbestimmung die wesentlichen Leitlinien des aktuellen Spielbankenartikels festzuhalten, um für die gesetzliche Umsetzung der herabzustufenden Bestimmungen verbindliche Vorgaben zu machen.

Artikel 98 Waffen und Kriegsmaterial

Artikel 98 VE 96 [425] fasst die Artikel 40bis und 41 BV zusammen.

Absatz 1 übernimmt wörtlich Artikel 40bis BV. Der *Gesetzgebungsauftrag* verpflichtet den Bund zum Erlass von Bestimmungen zur Bekämpfung des Waffenmissbrauchs. Diese sollen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie zur effizienten Verbrechensbekämpfung, gerade auch auf internationaler Ebene, beitragen [426]. Der Bund verfügt über eine nachträglich derogierende Kompetenz. Sie ist fragmentarisch, das heisst, sie gilt nicht für den gesamten Regelungsbedarf in Bezug auf Waffen, sondern nur für die Bekämpfung des *Missbrauchs* bestimmter Waffen, deren Zubehör und Munition [427]. Die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages ist in Gang; der Bundesrat hat der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf mit begleitender Botschaft unterbreitet [428].

Absatz 2 vereinigt die Absätze 2–4 des heutigen Artikels 41 BV und bildet die Grundlage für die Bewilligungspflicht für die Herstellung, den Handel, die Vermittlung sowie die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial sowie, wie im Entwurf zu einem neuen Kriegsmaterialgesetz [429] (KMG) vorgesehen, für den Transfer von entsprechender Technologie. Das gegenwärtige Verfassungsrecht bestimmt den Inhalt des Begriffes "Kriegsmaterial" nicht näher, sondern beauftragt den Bundesrat, dazu eine Verordnung zu erlassen (Art. 41 Abs. 4 BV; diese Kompetenz zum Erlass verfassungsunmittelbarer Verordnungen ist seit dem Inkrafttreten des KMG ohne Bedeutung). Der Begriff des Kriegsmaterials wird erst auf Gesetzesebene konkretisiert (vgl. Entwurf KMG Art. 5 und Erläuterungen dazu in BBl *1995* II 1055-1057). Die Notwendigkeit einer Konkretisierung auf Gesetzesebene und die damit gegebene Beweglichkeit bleibt auch mit dem Text von Artikel 98 Absatz 2 VE 96 bestehen. Insbesondere ist die umstrittene Frage des Einschlusses von Dual-use-Gütern [430] aufgrund des (heutigen wie des vorgeschlagenen neuen) Verfassungstextes allein nicht zu entscheiden.

---

425 Bis auf eine rechtlich unbedeutende Formulierungsvariante identisch mit Art. 87 VE 95.

426 Jaag in Kommentar BV, Art. 40bis, Rz. 19, 20 und 40.

427 Jaag in Kommentar BV, Art. 40bis, Rz. 21–23.

428 Botschaft vom 24. Januar 1996 zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition, BBl 1996 I 1053–1092.

429 Vgl. Botschaft vom 15. Febr. 1995 zur Volksinitiaitve "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial, BBl 1995 II 1027–1099.

430 Zivil und militärisch verwendbare Güter.

Die Erfassung des Technologietransfers ist bereits durch die geltende Verfassungsbestimmung gedeckt [431]. Allerdings sind diese Transfers nach dem heutigen KMG nicht bewilligungspflichtig. Das Instrumentarium soll einerseits – im Interesse der militärischen Unabhängigkeit – den Bestand einer schweizerischen Rüstungsindustrie ermöglichen, andererseits aber sicherstellen, dass die Aktivitäten der Rüstungsbranche die Grundprinzipien der schweizerischen Aussen- und Neutralitätspolitik – Einsatz für Menschenrechte, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und friedliche Konfliktbewältigung – nicht gefährden [432]. Mit Blick auf das KMG kann der Rechtsetzungsauftrag betreffend das Kriegsmaterial (heutige Abs. 2 und 3) wesentlich verdichtet werden [433].

Absatz 3 verankert das Pulverregal und entspricht dem heutigen Artikel 41 Absatz 1 BV. Das Schiesspulvermonopol verkörpert eine ausschliessliche Bundeskompetenz. Unter das Pulverregal fallen zwar nur Treibmittel, die sich zum Abfeuern von Geschossen eignen [434], die übrigen Sprengstoffe können jedoch Gegenstand militärischer oder gewerbe-, sicherheits- und gesundheitspolizeilicher Vorschriften bilden [435]. Das Pulverregal ist Fabrikations- *und* Handelsmonopol. Als Handelsmonopol stösst es sich – soweit nicht sicherheitspolitisch motiviert – an staatsvertraglichen Verpflichtungen zum Abbau von Handelsschranken und soll daher aufgegeben werden. Eine Botschaft mit dem Entwurf eines entsprechenden Bundesbeschlusses ist dem Parlament unterbreitet worden [436]. Der Bundesbeschluss sieht vor, Artikel 41 Absatz 1 BV ersatzlos zu streichen. Bei seiner Annahme wäre der Text von Artikel 98 VE 96 sinnvollerweise entsprechend anzupassen (Streichung von Abs. 3).

In der Vernehmlassung wird ein generelles Waffenausfuhrverbot gefordert [437]. Verlangt wird weiter, dass die Gesetzgebung gegen Waffenmissbrauch auf die Tradition Rücksicht nehme, dass der einzelne Wehrmann seine Waffe selbst verwahrt [438]. Verschiedene Vernehmlasser kritisieren das Pulverregal. Sie wollen darauf verzichten [439] oder halten es für nicht verfassungswürdig [440].

---

431 BBl 1995 II 1081–1085, bes. 1084.

432 BBl 1971 I 1588–1590; Malinverni in Kommentar BV, Art. 41, Rz. 9–27.

433 In sachlichem Zusammenhang mit der Materie von Art. 41 BV steht auch das Güterkontrollgesetz, das sich allerdings auf andere verfassungsmässige Grundlagen abstützt, nämlich auf die (bisher) ungeschriebene Bundeszuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten und die Strafgesetzgebungskompetenz in Art. 64bis BV (nachgeführt in Art. 49 und 114 VE 96). Vgl. Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, BBl 1995 II 1301 ff.

434 BBl 1975 II 1292; Malinverni in Kommentar BV, Art. 41, Rz. 6.

435 Vgl. BBl 1975 II 1309 f. und den Ingress zum Sprengstoffgesetz (Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe, SR 941.41).

436 Botschaft vom 1. Mai 1996 über die Aufhebung des Pulverregals, BBl 1996 II 1042–1052.

437 SP-BE.

438 SVP. Das Waffengesetz (Entwurf, s. BBl 1996 I 1053–1092) nimmt Rücksicht auf das Milizsystem der Schweizer Armee (Vgl. Art. 2 Abs. 1, 5 Abs. 4, 16 sowie 28 Abs. 1 Bst. a und b).

439 SVP, LdU, Grüne, CVP-OW, SP-Münch.

440 OW.

7. Abschnitt: Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit

Der Abschnitt stellt die Bundeskompetenzen im Sozialbereich, im Wohnbau- und Mietwesen und im Gesundheitsbereich zusammen. In der Vernehmlassung zeigt sich neben widersprüchlichen Ausbau-, Sicherungs- und Verknappungsanliegen ein Wunsch, der eine etwas breitere Gefolgschaft findet: die *zivilstandsunabhängige Regelung* des gesamten Sozialversicherungswesens [441]. Diese Forderung ist mit dem Nachführungsauftrag nicht zu vereinbaren.

Artikel 99 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

Artikel 99 VE 96 entspricht Artikel 34sexies der geltenden Verfassung [442]. Die Bestimmung gibt dem Bund den verpflichtenden Auftrag zur Wohnbau- und Eigentumsförderung. Sofern dafür rechtliche Vorschriften erlassen werden müssen, vermittelt Artikel 99 eine nachträglich derogierende Kompetenz: Erst vom Zeitpunkt an, in dem der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht, wird das eventuell bestehende kantonale Recht in entsprechendem Umfang hinfällig. Im übrigen bleiben die Kantone weiterhin zuständig, neben dem Bund eigene Massnahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderung zu treffen [443].

Absatz 1 erteilt den grundsätzlichen Auftrag zur Wohnbauförderung und verankert die Massnahmen der *Eigentumsförderung*, die bisher in Artikel 34sexies Absatz 1 nur beiläufig erwähnt wurden. Förderungswürdig ist allein der Erwerb von Wohneigentum zum Eigenbedarf oder zu gemeinnützigen Zwecken (vgl. Art. 47 WEG [444]). Der Begriff "Wohnungsbau" meint die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum und umfasst neben dem Neubau von Wohnungen auch die Erneuerung des Altbestandes.

Absatz 2 fasst die einzelnen *Wohnbauförderungskompetenzen* zusammen, die bisher in den Absätzen 1–3 von Artikel 34sexies BV niedergelegt waren. Die Zuständigkeit zur Regelung und Förderung der "Erschliessung von Land für den Wohnungsbau" (Abs. 1 am Ende) überschneidet sich mit Artikel 58 (Raumplanung), der eine Gesetzgebungskompetenz für denselben Gegenstand enthält. Artikel 99 ermöglicht aber für den Teilbereich der Erschliessung von Land für den Wohnungsbau den Erlass einer *umfassenden*, über eine Grundsatzgesetzgebung, wie sie der Raumplanungsartikel vorsieht, hinausreichenden Bundesregelung. Der letzte Satzteil ("die Verbilligung der Wohnkosten") führt die Bundeskompetenz zu Massnahmen zugunsten bestimmter benachteiligter Personen

---

441 Dahingehend äussern sich: LU, EFK, SP-F/CH, SP-BE, SP-F/BE, SP-F/ZH, ASTAKA, AUF, DJS, FBR, FGS, SKG, SVAMV.

442 Der Bestimmung entspricht Art. 88 im VE 95.

443 Nach Junod in Kommentar BV, Art. 34sexies, Rz. 31, handelt es sich bei den in Ausführung dieser Verfassungsbestimmung getroffenen Massnahmen de facto eher um parallele Kompetenzen des Bundes und der Kantone.

444 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, SR 843.

und Personengruppen (vgl. Art. 34sexies Abs. 2 Bst. b BV, Art. 42 WEG und Art. 27*a* WEV [445]) nach.

Absatz 3 hebt in allgemeiner Weise die *soziale Verpflichtung* der Wohnbau- und Eigentumsförderung hervor (vgl. Art. 34sexies Abs. 2 Bst. b BV).

Der Vollzugsvorbehalt zugunsten der Kantone (Art. 34sexies Abs. 4 BV) erscheint in allgemeiner Form in Artikel 37 Absatz 1 VE 96; die Anhörungspflicht (Art. 34sexies Abs. 5 BV) wird in der Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren in Artikel 138 VE 96 und in Artikel 36 Absatz 2 VE 96 geregelt. Eine ausdrückliche Verankerung des Vollzugsvorbehaltes und der Anhörungspflicht in Artikel 99 VE 96, wie sie zum Teil in der Vernehmlassung gefordert wird [446], erübrigt sich demnach. Ebenso kann man auf die explizite Nachführung der Förderung der Wohnungsmarkt- und Bauforschung (Art. 34sexies Abs. 2 Bst. c) verzichten, denn die Kompetenz zur Grundlagenbeschaffung ist in den verschiedenen Sachkompetenzen des Bundes jeweils implizit enthalten (vgl. die Kommentierung zu Art. 60 VE 96, Wasser). Ausserdem ist im Artikel 79 VE 96 eine umfassende Kompetenz zur Förderung der Forschung gegeben.

Artikel 100 Mietwesen

Die Bestimmung führt Artikel 34septies BV weiter [447].

Absatz 1 hat den *Schutz der Mieterinnen und Mieter* zum Gegenstand und entspricht Artikel 34septies Absatz 1 BV. Danach steht dem Bund die Gesetzgebung "gegen *Missbräuche* im Mietwesen" zu. Trotz der Formulierung "Der Bund ist befugt...", welche auf eine allgemeine, fakultative Ermächtigung zur Missbrauchsgesetzgebung hinzudeuten scheint, handelt es sich um einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag [448]. Das ergibt sich aus dem zweiten Satz in Artikel 34septies Absatz 1 BV: Das geltende Recht enthält einzelne Gesetzgebungsaufträge im Bereich missbräuchlicher Mietzinsen, der Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und der Erstreckung von Mietverhältnissen. Der VE 96 wählt daher eine Formulierung, die die Verbindlichkeit klar aufzeigt, wie es übrigens auch in der Vernehmlassung verlangt wird [449]. Die Missbrauchstatbestände sind im Obligationenrecht geregelt worden [450]. Der VE 96 erwähnt in Artikel 99 nur noch die beiden wichtigsten davon (missbräuchliche Mietzinse und Kündigungen), ohne den Anwendungsbereich der allgemeinen Formulierung einzuschränken; die Nennung einzelner Tatbestände wird durch das einleitende "namentlich" als nicht abgeschlossen bezeichnet. Von den Schutzmassnahmen wird lediglich die befristete Erstreckung von Miet-

---

445 Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, SR 843.1.

446 KdK, AR, BL, GE, JU, NE, VS, ZH.

447 Sie entspricht Art. 89 VE 95.

448 Vgl. Junod in Kommentar BV, Art. 34septies, Rz. 6.

449 SP, MV, CNG, SBS-1. Das Fehlen wichtiger Details zum Schutz der Mieterinnen und Mieter bemängeln: SD, ASV-Lau.

450 Obligationenrecht (SR 220), Achter Titel: Die Miete, Art. 253 ff., bes. Art. 269 ff. und 271 ff.

verhältnissen genannt. In der Vernehmlassung wird auch der gänzliche Verzicht auf die Nennung einzelner Tatbestände gefordert [451].

Absatz 2 entspricht Artikel 34^septies Absatz 2 BV und räumt dem Bund die Zuständigkeit für die gesetzliche Regelung der *Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen* ein [452]. Ein Bundesgesetz über Rahmenmietverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung ist 1995 von der Bundesversammlung beschlossen worden [453]. Neben der Kompetenzzuweisung enthält der Absatz drei zwingende Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen, nämlich die angemessene Beachtung von Minderheitsinteressen sowie regionalen Verschiedenheiten und die Achtung der Rechtsgleichheit.

Artikel 101 Arbeit

Artikel 101 VE 96 [454] führt die Artikel 34^ter und 116^bis BV weiter.

Absatz 1 gibt dem Bund die Kompetenz zur Rechtsetzung in verschiedenen Bereichen des *Arbeitsrechts* [455]. Die Bestimmung entspricht im wesentlichen den Absätzen 1 und 2 von Artikel 34^ter BV:

- *Buchstabe a* übernimmt den heutigen Verfassungstext (Art. 34^ter Abs. 1 Bst. a BV) und ist die Grundlage für Regelungen über den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.
- *Buchstabe b* ist mit Rücksicht auf die Unklarheiten des geltenden Wortlauts [456] leicht überarbeitet worden. Mit Artikel 34^ter Absatz 1 Buchstabe b BV wird dem Bund die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite übertragen, wobei man ursprünglich auch – aber nicht nur – an die damals aktuellen Unternehmens- und Berufsgemeinschaften dachte [457]. Ein entsprechender Regelungsbedarf zeigte sich aber vorerst nicht. Hingegen stellte sich später die Frage, ob die Bestimmung als Grundlage eines Gesetzes über die unternehmerische oder betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft herangezogen werden könne. Un-

---

451 Die dieser Forderung entsprechende Gestaltung des Art. 89 im VE 95 wird vom SHEV ausdrücklich begrüsst.

452 Wie der Verweis auf Art. 34^ter in Art. 34^septies Abs. 2 BV zeigt, ist die Regelung inspiriert durch diejenige über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Über diese s. G. Aubert in Kommentar BV, Art. 34^ter Abs. 1 Bst. a–c, Rz. 23–35.

453 Bundesgesetz vom 23. Juni 1995 über Rahmenmietverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung, AS 1996 750 ff., in Kraft seit 1. März 1996.

454 Bis auf die Überschrift identisch mit Art. 90 VE 95.

455 Privatrechtliche Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis erlässt der Bund auch aufgrund seiner Privatrechtsetzungskompetenz, Art. 113 VE 96.

456 Vgl. hierzu Hans Peter Tschudi, Die Sozialverfassung der Schweiz, Bern 1986, S. 42.

457 G. Aubert in Kommentar BV, Art. 34^ter Abs. 1 Bst. a–c, Rz. 14–17.

bestritten ist in Lehre und Praxis, dass der Bund zur Regelung der betrieblichen Mitbestimmung zuständig ist [458]. Weniger klar, aber in der Lehre zumindest offengelassen, ist dagegen, ob die "offene Verfassungsnorm" [459] auch eine Grundlage zur Regelung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene abgibt [460]. Heute dient Artikel 34ter Absatz 1 Buchstabe b BV als Grundlage des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben [461]. Der Verfassungsentwurf wie der geltende Verfassungstext erwähnen die entsprechende Bundeszuständigkeit ausdrücklich ("insbesondere ..."). Weitergeführt wird aber auch die allgemein gehaltene Formulierung, wonach der Bund "über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern" legiferieren kann, wobei die neue Formulierung "Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite" Verwechslungen und Doppelspurigkeiten mit der privatrechtlichen Regelung des Arbeitsverhältnisses möglichst vermeidet.

- *Buchstabe c* über die Arbeitsvermittlung entspricht Buchstabe e des geltenden Verfassungstextes.

- Artikel 34ter Absatz 1 Buchstabe c BV über die Regelung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erscheint neu als *Buchstabe d.*

Absatz 2 hält die *Bedingungen* fest, die für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erfüllt sein müssen: Berücksichtigung von Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten, keine Beeinträchtigung der Grundrechte, Rechtsgleichheit und Koalitionsfreiheit. Der Absatz führt Artikel 34ter Absatz 2 BV nach.

Artikel 34ter Absatz 1 Buchstabe d BV (Erwerbsersatz) wird durch Artikel 55 Absatz 5 VE 96 weitergeführt. Buchstabe g (Berufsbildung) erscheint neu in Artikel 78 Absatz 3 VE 96.

---

458 Vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Mitbestimmungsinitiative und zum entsprechenden Gegenvorschlag, BBl 1973 II 237, 413; G. Aubert in Kommentar BV, Art. 34ter Abs. 1 Bst. a–c, Rz. 14–22; Kurt Eichenberger, Verfassungsrechtliche Festlegung über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, in: Festschrift Frank Vischer, Zürich 1983, S. 363 ff.; Botschaft des Bundesrates zu einem BG über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben [Mitwirkungsgesetz], BBl 1993 I 805, 865 ff., mit Hinweis auf die Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft, BBl 1992 V 520, 634. Das Bundesgericht hat die Frage der Tragweite von Art. 34ter offengelassen: ZBl 1981, S. 259.

459 Kurt Eichenberger, Verfassungsrechtliche Festlegung über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, in: Festschrift Frank Vischer, Zürich 1983, S. 383. Eichenberger zeigt, dass die Bestimmung in subjektiv-historischer wie in grammatikalischer Auslegung einen weiten Raum öffnet, der die Möglichkeit einer umfassenden Regelung der Mitbestimmung einschliesst (376 f.).

460 Die enge Auslegung der Bundeskompetenz in der Botschaft zur Mitbestimmungsinitiative (BBl 1973 II 237 ff., 413) ist durch die Botschaft zum Mitwirkungsgesetz (BBl 1993 I 865 ff.; 1992 V 520,ff., 634) überwunden (G. Aubert in Kommentar BV, Art. 34ter Abs. 1 Bst. a–c, Rz. 22).

461 SR 822.14, in Kraft seit 1. Mai 1994. Gestützt auf Art. 34ter Abs. 1 Bst. b BV ist ausserdem das Bundesgesetz über die Eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten (SR 821.42) erlassen worden.

Absatz 3 entspricht Artikel 116bis BV sowie Artikel 20 Absätze 2 und 3 ÜB und erklärt den 1. August in der ganzen Eidgenossenschaft zum *Bundesfeiertag*. Der Bundesfeiertag ist damit als arbeitsfreier Gedenktag zur Entstehung des Bundesstaates ausdrücklich bundesrechtlich geregelt. Er wird arbeitsrechtlich wie ein Sonntag behandelt. Der Gesetzgeber hat die konkrete Ausgestaltung vorzunehmen und insbesondere die Lohnzahlungspflicht, die Ausnahmen von der Arbeitsfreiheit und die Zeitkompensation zu regeln.

Absatz 1 der *Übergangsbestimmung* hält fest, dass der Bundesrat ermächtigt ist, die Einzelheiten bis zum Inkrafttreten der angepassten Bundesgesetzgebung zu regeln. Dies geschah mit der Verordnung des Bundesrates vom 30. Mai 1994 (AS *1994* 1340, SR *116*). Inzwischen hat der Bundesrat auch eine Botschaft für ein entsprechendes Gesetz verabschiedet (BBl *1994* V 821). Für die Handhabung der Arbeitsfreiheit und deren Kompensation verweist Absatz 2 der Übergangsbestimmung auf das Arbeitsschutzrecht. Der Bundesfeiertag ist jedoch weder religiös (Weihnachten) noch weltanschaulich (1. Mai) oder durch Brauchtum (Fasnacht) oder sonst in vergleichbarer Art begründet, sondern wird vielmehr als Feiertag eigener Art verstanden. Als Folge davon ist er im Unterschied zu den Feiertagen nach Arbeitsgesetz nicht zu kompensieren, wenn er auf einen Sonntag fällt (*Abs. 2*).

Artikel 20 Absatz 1 ÜB ist mit der Inkraftsetzung von Artikel 116bis BV durch den Bundesrat (am 1. Juli 1994) obsolet geworden.

In der Vernehmlassung wird die Verfassungswürdigkeit der Regelung über den Bundesfeiertag zum Teil bestritten [462]; für die Regelung der Einzelheiten (Übergangsbestimmung) wird vereinzelt verlangt, diese sei den Sozialpartnern zu überlassen [463].

Artikel 102 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Diese Bestimmung [464] führt Artikel 34quater Absätze 1 und 4–6 BV weiter; die Absätze 2 und 7 über die Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (erste Säule) sowie Absatz 3 über die berufliche Vorsorge (zweite Säule) werden zu eigenen Artikeln (vgl. Art. 103 und 104 VE 96).

Absatz 1 verankert explizit das gegenwärtig gültige Drei-Säulen-System, was unzweifelhaft dazu beiträgt, das mit der Nachführung anvisierte Ziel der Transparenz zu verwirklichen. Dieses System, das in der Botschaft zur sechsten AHV-Revision [465] zum ersten Mal erwähnt wurde, besteht aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der individuellen Vorsorge. Historisch betrachtet ist das Drei-Säulen-Konzept formuliert worden, nachdem sich die einzelnen Zweige, die es beinhaltet,

462 Auf Gesetzesebene regeln: FDP, SP-Münch, VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, ZSIG, TVSS, VSGGE, TVS.

463 ZSAO.

464 Sie entspricht Art. 91 VE 95.

465 Botschaft vom 16. Sept. 1963, BBl 1963 II 517 ff., 520.

bereits entwickelt hatten: die AHV wurde 1948 eingeführt, die IV 1960, Pensionskassen gab es schon im 19. Jahrhundert und die individuelle Vorsorge hat sich entwickelt, bevor sie in Gesetzestexten festgehalten wurde. Absatz 1 beauftragt den Bund, Massnahmen zur Sicherung einer "ausreichende[n] Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge" zu ergreifen. Was "ausreichend" bedeutet, wird in den Artikeln 103 und 104 VE 96 präzisiert und konkretisiert.

Absatz 2 nimmt, mit kleinen redaktionellen Abweichungen, den Text von Artikel 34quater Absatz 4 BV auf. Die Forderung, die er erhebt, soll den Gesetzgeber daran erinnern, dass er bei allen seinen Eingriffen auf das langfristige Gleichgewicht der ersten und der zweiten Säule zu achten hat.

Absatz 3 entspricht Artikel 34quater Absatz 5 BV. Die hier angesprochenen Steuerbefreiungen zugunsten der Einrichtungen der sozialen Sicherheit beziehen sich auf Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden [466].

Absatz 4 führt Artikel 34quater Absatz 6 BV weiter. Entsprechend dem Wortlaut dieses Absatzes geht es nur um eine "Ermutigung" zum Sparen, und zwar zu einem Sparen, das die Vorsorge für die Fälle des Alters, des Todes und der Invalidität zum Ziel hat. Die individuelle Vorsorge ist gegenüber den beiden ersten Säulen subsidiär.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zeigen, dass Artikel 102 VE 96 insgesamt sehr gut aufgenommen wurde [467]. Dennoch sind gegenüber Artikel 91 VE 95 redaktionelle Veränderungen vorgenommen worden; insbesondere ist der Ausdruck "eidgenössische Versicherung" systematisch durch "Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung" ersetzt worden (vgl. Art. 103 VE 96). Im übrigen sind in der Vernehmlassung vereinzelt weitere Vorschläge formuliert worden. So wurde zum Beispiel für die AHV/IV eine gleiche Berücksichtigung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit gefordert [468]. Diesem Vorschlag zu folgen, scheint uns nicht opportun, hat doch der Gesetzgeber dem Anliegen in der 10. AHV-Revision teilweise bereits entsprochen.

Artikel 103 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Artikel 103 VE 96 [469] vereinigt die Bestimmungen über die erste Säule, die sich in Artikel 34quater Absätze 2 und 7 BV sowie in Artikel 11 Absatz 1 ÜB finden. Der Sachtitel von Artikel 103 VE 96 ist geändert worden, da wir vom Begriff "eidgenössische Versicherung", wie er im VE 95 enthalten war, Abstand genommen haben. In der

---

466 Vgl. Greber in Kommentar BV, Art. 34quater, Rz. 110.

467 Dem Art. 91 VE 95, speziell der expliziten Verankerung des Drei-Säulen-Systems haben zugestimmt: 2 im Parlament vertretene Parteien (FDP, SVP) und 3 Organisationen (ZSAO, SGV, LVSA); andererseits ist eine nicht im Parlament vertretene Partei (KVP) der Meinung, die individuelle Vorsorge sei an erster Stelle zu nennen und 2 Organisationen (KGV, GVS) halten Art. 91 VE 95 für überflüssig.

468 Vorgeschlagen von 2 Organisationen (DJS, SGF).

469 Die Bestimmung entspricht Art. 92 VE 95.

Vernehmlassung haben mehrere Vernehmlasser zu Recht bemängelt, dass der Begriff "eidgenössische Versicherung" zu weit sei, da er nicht nur die AHV/IV einschliesse, sondern auch andere gesetzliche Regelungen, die ausserhalb der ersten Säule stehen.

Absatz 1 beauftragt den Bund, Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge zu erlassen und nimmt die wichtigsten Grundsätze von Artikel 34quater Absatz 2 BV auf. Die Präzisierung, derzufolge die Durchführung der Versicherung unter Mitwirkung der Kantone sowie von Berufsverbänden und anderen öffentlichen Organisationen erfolgt, ist nicht aufgenommen worden. Zwei Organisationen [470] haben diese Nichtaufnahme bedauert. Die spezielle Regelung ist innerhalb der Systematik des VE 96 überflüssig. Der Verfassungsentwurf regelt in allgemeiner Weise die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 34 ff. VE 96) wie auch die Teilnahme der Kantone an Vernehmlassungsverfahren (vgl. Art. 138 VE 96). Auch bezüglich des Einbezuges von Berufsorganisationen und anderen öffentlichen Vereinigungen erübrigt sich eine spezielle Regelung; diese Frage ist in Artikel 154 VE 96 Absatz 2 bezüglich der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen und in Artikel 166 Absatz 3 bezüglich der Delegation von Vollzugsaufgaben geregelt.

Buchstabe a hält fest, dass die Versicherung obligatorisch ist. *Buchstabe b* bestimmt das Ziel der zu erbringenden Leistungen, welches darin besteht, den Existenzbedarf angemessen zu decken. Nach Meinung des Bundesrates ist darunter nicht die Deckung des rein biologisch verstandenen Existenzminimums zu verstehen, unterhalb desselben Leben oder Gesundheit des Individuums gefährdet wären, sondern ein höherer Betrag, der den jeweils aktuellen Umständen entspricht und den Betagten eine einfache, aber doch menschenwürdige Lebensführung sichert [471]. Übernommen worden ist auch die Bestimmung, nach der die Renten mindestens der Preisentwicklung anzupassen sind; diese Übernahme hat zu verschiedenen Stellungnahmen Anlass gegeben [472]. *Buchstabe c* regelt die Finanzierung. Gewisse Vernehmlasser [473] bedauerten die Nichtaufnahme der Bestimmung in Artikel 34quater Absatz 2 Buchstabe b BV, wonach der Bundesbeitrag höchsten die Hälfte der Ausgaben (der Versicherung) betragen darf. Der vorgelegte Entwurf nimmt, diesen Kritiken Rechnung tragend, die Begrenzung wiederum auf. Er betont damit das Vorherrschen des Versicherungssystems im Bereich der AHV/IV, also eines Systems, dessen Finanzierung in erster Linie durch Versicherungsbeiträge und nicht durch Leistungen im Rahmen des allgemeinen Budgets öffentlicher Körperschaften sichergestellt wird. Es handelt sich bei dieser Wahl um eine verfassungswürdige Grundsatzentscheidung.

---

470 FRSP, GRLC.

471 Botschaft vom 10. Dez. 1971 zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 1971 II 1597 ff., 1616.

472 Für die Streichung dieser Bestimmung: VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, ZSIG, StV, TVSS, VSGGE, TVS, GVS, KGV; verschiedene Änderungsvorschläge betreffend diese Bestimmung: EDU, SGV, FVÖV, ZSAO.

473 7 Organisationen (SGV, SGCI, FRSP, VSIG, SHIV, ZSAO, GRLC).

Absatz 2 bestimmt die Herkunft der Bundesbeiträge an die eidgenössische Versicherung näher. Es handelt sich in erster Linie um die Reinerträge der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Spielbankenabgabe (vgl. Art. 34quater Abs. 2 Bst. b BV).

Absatz 3, der Artikel 34quater Absatz 7 BV entspricht, hat in der Vernehmlassung zu praktisch keinen Reaktionen Anlass gegeben.

Wie im Kommentar zu Absatz 1 erwähnt, sind bestimmte Einzelheiten aus Artikel 34quater Absatz 2 nicht in den vorliegenden Verfassungsentwurf aufgenommen worden. Das Einfügen einer entsprechenden Übergangsbestimmung erweist sich als nicht notwendig, weil die betreffenden Regelungen einesteils auf Gesetzesebene bereits umgesetzt sind und andernteils in allgemeinen Normen aufgehen. Andererseits haben wir aber beschlossen, Artikel 11 Absatz 1 ÜB wieder in Form einer *Übergangsbestimmung* zu Artikel 103 VE 96 nachzuführen (s. Art. 185 VE 96 Ziff. 7). Artikel 92 VE 95 sah zwar vor, die bisherige Übergangsbestimmung in einen gewöhnlichen Absatz, ohne zeitliche Begrenzung, überzuführen, weil ein zukünftiger Verzicht auf die Ergänzungsleistungen kaum in Betracht kommt – mögen diese Leistungen auch ursprünglich als Provisorium konzipiert worden sein. Obwohl sich im Vernehmlassungsverfahren keine Mehrheit gegen die vorgeschlagene Lösung gebildet hat [474], sind wir dennoch zum Schluss gekommen, dass unter dem Gesichtspunkt der Nachführung die Einrichtung der Ergänzungsleistungen in einer Übergangsbestimmung wiederaufzunehmen sei.

Artikel 104 Berufliche Vorsorge

Artikel 104 VE 96 [475] vereinigt die Bestimmungen über die zweite Säule, die gegenwärtig in Artikel 34quater Absatz 3 BV und in Artikel 11 Absatz 2 ÜB zu finden sind.

Absatz 1 gibt dem Bund Kompetenz und Auftrag, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen. Er legt darüber hinaus, und in Nachführung bisherigen Verfassungsrechts, detaillierte Anforderungen an die Gesetzgebung fest (Bst. a–e). *Buchstabe a* umschreibt das Ziel der Leistungen der zweiten Säule: Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise. Man kann annehmen, dass die gewohnte Lebenshaltung im allgemeinen aufrechterhalten werden kann, wenn eine Einzelperson ein Ersatzeinkommen von 60 Prozent des letzten Brutto-Arbeitseinkommens erzielt, was im allgemeinen zwei Dritteln des Nettoeinkommens entspricht. Ehepaare kommen automatisch in den Genuss proportional höherer AHV/IV-Leistungen, was den erwähnten Prozentsatz noch anhebt. Diese Annahmen sind aber nicht im Sinne absoluter Werte zu verstehen. Für Personen in bescheidenen Verhältnissen lassen sich Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung und angemessene Deckung des Existenzbedarfes kaum auseinanderhalten [476]. In der Vernehmlassung hat Buchstabe a kaum zu Stellungnahmen

---

474 Für die Überführung in unbefristetes Verfassungsrecht: GR, EVG, SVP, SKF; für die Weiterführung als Übergangsbestimmung: SGB, VSA.

475 Die Bestimmung entspricht Art. 93 VE 95.

476 Botschaft vom 10. Dez. 1971 zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 1971 II 1597 ff., 1620.

Anlass gegeben. *Buchstabe b* hat gegenüber der Vernehmlassungsvorlage eine Änderung erfahren. Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a VE 95 sah vor, dass der Beitritt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch erklärt werden *könne*, was verschiedene Vernehmlasser abgelehnt haben [477]. In Beachtung dieser Reaktionen und in Übereinstimmung mit dem gegenwärtigen Stand des Verfassungsrechts [478] haben wir entschieden, am Grundsatz des obligatorischen Beitrittes festzuhalten. Der Grundsatz ist allerdings eingeschränkt durch die dem Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, Ausnahmen vorzusehen, was ebenfalls geltendem Recht entspricht. Artikel 2 Absatz 2 BVG [479] erlaubt es, bestimmte Arbeitnehmer vom Obligatorium auszunehmen. Die Aufnahme dieser Gesetzesbestimmung in die Verfassung ist im Rahmen der Nachführung ohne weiteres möglich. Der normative Gehalt von *Buchstabe c* war im VE 95 noch mit dem Obligatorium zusammen in einem einzigen Buchstaben enthalten; diese Verbindung ist aufgetrennt worden. Im Grunde gibt es aber, trotz der neuen Formulierung, keine Änderung: nach wie vor hat der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin die Pflicht, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern und nach wie vor ist subsidiär der Beitritt zu einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung möglich. *Buchstabe d*, der die freiwillige Versicherung der Selbständigerwerbenden zum Gegenstand hat, und *Buchstabe e*, der die Finanzierung regelt, nehmen geltendes Recht auf. Sie sind im Vernehmlassungsverfahren kaum diskutiert worden und bedürfen keines Kommentars.

Absatz 2 hat in der Vernehmlassung keine Reaktionen ausgelöst. Er nimmt Artikel 34quater Absatz 3 Buchstabe b BV inhaltlich vollständig auf und bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Die *Übergangsbestimmung* (s. Art. 185 VE 96 Ziff. 8) entspricht im wesentlichen dem gegenwärtigen Artikel 11 Absatz 2 ÜB und hält fest, dass die Versicherten der Eintrittsgeneration nach 10 bis 20 Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes in den Genuss des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschutzes gelangen sollen.

Artikel 105 Arbeitslosenversicherung

Artikel 105 VE 96 [480] führt Artikel 34novies BV nach. Durch diese Bestimmung erhält der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz in den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge.

Absatz 1 ermächtigt und verpflichtet den Bund, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. Die Buchstaben a–c enthalten ein Programm und Direktiven

---

477 FVÖV, VSA, ZSAO, ASM/VSM, VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, ZSIG, TVSS, VSGGE, TVS, FRSP.

478 Vgl. Greber in Kommentar BV, Art. 34quater, Rz. 93.

479 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40.

480 Die Bestimmung entspricht Art. 94 VE 95.

über die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung zuhanden des Gesetzgebers. *Buchstabe a* bestimmt die Aufgabe der Versicherung: sie hat insbesondere einen angemessenen Erwerbsersatz zu garantieren. Es ist Sache des Gesetzgebers, den Betrag der Leistungen zu bestimmen, wobei er einerseits das soziale Bedürfnis nach einem angemessenen Erwerbsersatz und andererseits die Erfordernisse wirtschaftlicher und soziologischer Art zu beachten hat, welche verlangen, dass die Berufstätigkeit eine gewisse finanzielle Anziehungskraft habe [481]. *Buchstabe b* sieht das Beitrittsobligatorium für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor. Er ermöglicht auch gesetzliche Ausnahmen von diesem Prinzip und sieht vor, dass auch Selbständigerwerbenden die Möglichkeit eröffnet wird, sich zu versichern. Bisher hat der Bund diese Möglichkeit nicht gesetzlich konkretisiert. *Buchstabe c* regelt die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, die gegenwärtig in Artikel 34novies Absatz 4 BV behandelt wird. Entsprechend den Artikeln 103 Absatz 1 Buchstabe c und 104 Absatz 1 Buchstabe e VE 96 wird im Verfassungstext die Bestimmung, wonach die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge zu leisten hat, nachgeführt. Manche Autoren sind der Ansicht, diese Frage sei auf der Stufe der Gesetzgebung zu regeln [482]. Trotz der Kritiken im Vernehmlassungsverfahren haben wir andererseits dem zweiten Satz in Artikel 34novies Absatz 4 BV, der vorsieht, dass das Gesetz die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens sowie den Beitragssatz begrenze, die Verfassungswürdigkeit abgesprochen [483]. Es liegt aber keine materielle Änderung vor, sondern nur eine Herabstufung auf die Gesetzesebene: das AVIG [484] sieht die entsprechenden Maxima vor. Die Herabstufung fügt sich ohne weiteres in den Nachführungsauftrag ein.

Absatz 2 ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge zu erlassen; im Unterschied zu Absatz 1 liegt kein Auftrag vor. Die schon in Artikel 34novies Absatz 1 zweiter Satz BV enthaltene Kompetenz ist bisher nicht benutzt worden. Die angesprochene Hilfe würde nicht dem Charakter einer Sozialversicherung, die zur Hauptsache mit Beiträgen finanziert wird, entsprechen, sondern eher einer Unterstützung gleichkommen, deren Finanzierung von den Gemeinwesen getragen würde. Pro memoria ist zu erwähnen, dass die Unterstützung Bedürftiger grundsätzlich Sache der Kantone ist (vgl. dazu Art. 106 VE 96). In der Botschaft von 1975 haben wir hervorgehoben, dass der Bund von seiner Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge nur Gebrauch machen sollte, wenn die Risiken über die Versicherung nicht gedeckt sind und allenfalls aufgrund besonderer Verhältnisse weitere bundesrechtliche Massnahmen sich als unbedingt erforderlich erweisen [485]. Seither hat sich die Situation entwickelt. Aufgrund der bedeutenden Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren, ist

---

481 Botschaft vom 3. Sept. 1975 betreffend Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, BBl 1975 II 1557 ff., 1582.

482 In diesem Sinn z. B. Greber in Kommentar BV Art. 34novies, Rz. 43.

483 Dies wurde bedauert von einer im Parlament vertretenen Partei (FPS) und 9 Organisationen (CP, FRSP, ASM/VSM, GRLC, SVFB, ZSAO, SGV, VSA, RN.

484 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung, SR 837.0.

485 Botschaft vom 3. Sept. 1975 betreffend Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, BBl 1975 II 1557 ff., 1579.

verschiedentlich verlangt worden, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz in dieser Sache Gebrauch mache. Unter diesen Voraussetzungen hielten wir es nicht für angebracht, dem vom Kanton Solothurn und von neun Organisationen [486] vorgebrachten Begehren um Streichung dieser Kompetenz zu folgen, zumal sich eine solche Streichung auch nicht mit dem Nachführungsauftrag vereinbaren liesse.

Was die übergangsrechtlichen Fragen angeht, ist zu sagen, dass es nicht notwendig ist, wegen der Nichtaufnahme von Artikel 34^{novies} Absatz 4 zweiter Satz BV eigens eine Bestimmung zu erlassen, da das Gesetz die fraglichen Maxima bereits bestimmt. Dasselbe gilt für den nichtaufgenommenen Absatz 5 desselben Verfassungsartikels [487], demgemäss die Kantone und die Organisationen der Wirtschaft beim Erlass und Vollzug der gesetzlichen Vorschriften mitwirken: auch diese Mitwirkung ist in der Bundesgesetzgebung geregelt. Darüberhinaus – und wie bereits in den Erläuterungen zu Artikel 103 VE 96 bemerkt – wäre eine spezielle Regelung innerhalb der neuen Systematik des VE 96 überflüssig. Der Verfassungsentwurf regelt in allgemeiner Weise die Beziehungen zwischen den Kantonen und dem Bund (Art. 34 ff. VE 96) und die Beteiligung der Kantone am Vernehmlassungsverfahren (Art. 138 VE 96). Auch bezüglich der Mitwirkung der Wirtschaftsorganisationen lässt sich eine spezielle Regelung nicht länger begründen, ist doch auch diese Frage allgemein geregelt, nämlich in Artikel 154 Absatz 2 VE 96 bezüglich der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen und in Artikel 166 Absatz 3 VE 96 bezüglich der Delegation von Vollzugsaufgaben.

Artikel 106 Unterstützung Bedürftiger

Artikel 106 VE 96 [488] entspricht Artikel 48 BV, insofern dieser Kompetenzfragen regelt. Die individuellen Ansprüche, die Bedürftige gerichtlich gegenüber den zuständigen Gemeinwesen erheben können, sind in Artikel 10 VE 96 geregelt, der das Recht auf Existenzsicherung gewährleistet.

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, wonach Bedürftige dort unterstützt werden, wo sie sich aufhalten. Unter "Unterstützung" sind sowohl Geld- als auch Naturalleistungen zu verstehen, welche gemäss dem kantonalen Recht und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des Ansprechers ausgerichtet werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 ZUG [489]). Die unterstützten Personen können sowohl schweizerische Staatsangehörige als auch Ausländer beziehungsweise Ausländerinnen, Staatenlose oder Flüchtlinge sein. Die vorliegende Bestimmung ist einzig eine Konfliktregel für interkantonale Kompetenzstreitigkeiten. Dagegen hat sie keine Bedeutung für die innerkantonale Aufgabenverteilung; es ist Sache des Aufenthaltskantons, zu bestimmen, welches Gemeinwesen und welche Unterstützungsbehörde zuständig sind. Der hier nachgeführte Artikel 48 Absatz 1 BV, der Kompe-

---

486 ZSAO, VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, ZSIG, TVSS, VSGGE, TVS.

487 2 Organisationen (VSA, RN) haben das Fehlen der Bestimmung bedauert.

488 Die Bestimmung entspricht Art. 95 VE 95.

489 Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR **851.1**.

tenzkonflikte zwischen den Kantonen regelt, ist im Gefolge einer Revision von Artikel 45 BV im Jahre 1975 formuliert worden. Diese Revision hob zuvor bestehende Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit auf, was zur Folge hatte, dass es unzulässig wurde, Bedürftige in ihren Herkunftskanton abzuschieben (vgl. auch Art. 10 ZUG). Der zweite Satz des hier besprochenen Absatzes bestimmt, dass die Kosten der Unterstützung, für die zunächst der Aufenthaltskanton aufzukommen hat, vom Wohnkanton zu tragen sind. Von daher scheint es folgerichtig, dass der Wohnsitzkanton die Verlegung der unterstützten Person an den Wohnort verlangen kann, damit sein eigenes Recht anwendbar wird [490].

Zu ergänzen bleibt, dass die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrats einen Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 48 BV verfasst hat, der im Sommer und Herbst 1995 vom EDI in die Vernehmlassung gegeben worden ist. Dieser Vorentwurf sah sowohl eine Kodifikation des Rechts auf das Existenzminimum [491] wie auch die Schaffung einer Bundeskompetenz im Bereich der Unterstützung Bedürftiger vor. Dieser letzte Aspekt wurde eher schlecht aufgenommen, vor allem von den Kantonen.

Absatz 2 erlaubt dem Bund, Regelungen zu treffen über den Rückgriff auf frühere Wohnsitzkantone oder den Heimatkanton. Der Gesetzgeber hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht (vgl. Art. 10 Abs. 2, 15–17 und 19 ZUG). Der vorliegende Absatz hat zum Ziel, eine Benachteiligung derjenigen Kantone zu verhindern, deren Gesetzgebung über die Sozialhilfe grosszügiger ist und die damit Gefahr laufen, die Kosten einer Art "Unterstützungstourismus" übernehmen zu müssen.

Artikel 106 VE 96 hat im Vernehmlassungsverfahren zu nur sehr vereinzelten Äusserungen Anlass gegeben. Kein Vernehmlasser hat ihn im Grundsatz in Frage gestellt; fünf Organisationen [492] haben ihre ausdrückliche Zustimmung ausgedrückt. Artikel 106 VE 96 enthält keine Änderungen gegenüber dem Text der Vernehmlassungsvorlage, der seinerseits Artikel 48 BV vollständig nachgeführt hat.

Artikel 107 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

Artikel 107 VE 96 entspricht Artikel 34^{quinquies} BV [493].

Absatz 1 übernimmt die *Zielbestimmung* von Artikel 34^{quinquies} Absatz 1 BV. Sie verpflichtet die Bundesbehörden, darunter auch den Gesetzgeber, in allen ihren Tätigkeiten die Familie zu berücksichtigen. Der Absatz begründet kein individuelles Grundrecht auf Schutz des Familienlebens; dieses hat seine Garantie vielmehr in Artikel 11 VE 96 sowie in Artikel 8 der EMRK [494]. Artikel 107 Absatz 1 erster Satz VE 96 ist auch *nicht kompe-*

---

490 In diesem Sinn Knapp in Kommentar BV, Art. 48, Rz. 7.

491 Siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 10 VE 96.

492 SGV, GRLC, ZSAO, SKF, ASM/VSM.

493 Die Bestimmung entspricht Art. 96 VE 95.

494 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR **0.101**.

tenzbegründend. Der Absatz ist nur in Bereichen anwendbar, in denen dem Bund schon aufgrund einer anderen Verfassungsnorm eine Kompetenz zukommt ("bei der Erfüllung seiner Aufgaben") [495]. Diese enge Auslegung des bisherigen und des neuen Verfassungstextes vermag allerdings die gelebte Verfassungswirklichkeit nicht in ihrer ganzen Breite abzudecken. In mindestens zwei Bereichen geht das Handeln des Bundes darüber hinaus: zum einen unterstützt der Bund in jahrelanger konstanter Praxis Institutionen, die sich der Familienförderung und -beratung annehmen [496], zum anderen ist Artikel 34quinquies Absatz 1 BV in einem Fall zur Begründung einer Kompetenz herangezogen worden, nämlich für das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen [497]. Darum wird Absatz 1 um einen zweiten Satz erweitert, der dem Bund die Möglichkeit gibt, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen. Familienpolitische Aspekte sind überdies in verschiedenen Sozialzielen des Artikels 33 VE 96 angesprochen.

In der Vernehmlassung wurden auch weitere, über die Nachführung hinausgehende Begehren angemeldet [498]; es zeigte sich aber auch Widerstand gegen eine eventuelle Erweiterung [499].

Absatz 2 erteilt (wie heute Art. 34quinquies Abs. 2 BV) dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der *Familienzulagen.* Ferner wird der Bund ermächtigt, eine *eidgenössische Ausgleichskasse* zu führen. Auch wenn der Bund bis anhin seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Familienzulagen nur beschränkt ausgenützt hat (BG über die Familienzulagen in der Landwirtschaft), könnte Absatz 1 aufgrund der Parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411; Leistungen für die Familie, vom 13. März 1991, AB *1992* N 215) in Zukunft an Aktualität gewinnen. Am 2. März 1992 hat der Nationalrat der Initiative Folge gegeben. Die parlamentarische Initiative enthält zwei Forderungen: Einerseits soll eine eidgenössische Kinderzulagenordnung mit einem gesamtschweizerischen Lastenausgleich geschaffen werden, und andererseits sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfsleistungen erhalten.

Absatz 3 beauftragt den Bund in Weiterführung von Artikel 34quinquies Absatz 4 BV, eine *Mutterschaftsversicherung* einzurichten. Ausserdem hat sich die Schweiz in Pakt I verpflichtet, Müttern vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz zu gewähren [500].

---

495 Vgl. P. Mahon in Kommentar BV, Art. 34quinquies, Rz. 31.

496 Beispielsweise Pro Familia.

497 *SR 857.5. Über die Frage der verfassungsmässigen Grundlage vgl. die (eher knapp gehaltenen)* Ausführungen in BBl 1979 II 1073 und 1980 III 1057.

498 Für eine allgemeine Bundeskompetenz (bzw. Verpflichtung) im Bereich der Unterstützung und des Schutzes von Familien, Kindern und Jugendlichen: EKFF, PJ, SBE, SVAMV, BAH. Für eine Ergänzung, wonach Bund und Kantone für angemessene Betreuungseinrichtungen für jedes Kind sorgen: BSJF.

499 Der Abs. 1 soll nicht einen Familienartikel vorspuren, die neue sprachliche Gestalt darf keine materiellen Änderungen implizieren: FDP. Es besteht kein Handlungsbedarf auf Bundesebene: SVFB.

500 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR **0.103.1**), für die Schweiz in Kraft seit 18. Sept. 1992. Art. 10: "Die Vertragsstaaten erkennen an, [1. ...] 2. dass Mütter während einer angemessenen Zeit vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz geniessen sollen. Während dieser Zeit sollen berufstätige Mütter bezahlten Urlaub oder Urlaub mit

Der Bestimmung kommt aktuelle Bedeutung zu: Gegenwärtig sind Bestrebungen im Gange, diesen Verfassungsauftrag zu verwirklichen. Im Jahr 1994 wurde eine Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung durchgeführt. In der Vernehmlassung zum VE 95 wird teilweise der Verzicht auf die Mutterschaftsversicherung gefordert [501], was sich mit dem Nachführungsauftrag nicht vertragen würde.

Absatz 4 ermächtigt den Bund, ein umfassendes oder partielles *Versicherungsobligatorium* für die Familienausgleichskassen und die Mutterschaftsversicherung einzuführen. Der Bund erhält weiter die Befugnis, bei den Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung finanzielle Leistungen des Bundes von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig zu machen.

Verschiedene Punkte der bisherigen Verfassungsbestimmung können auf Gesetzesstufe geregelt werden oder finden ihren Platz in anderen Artikeln des Verfassungsentwurfes. Dies gilt für die Berücksichtigung bestehender Kassen bei der Regelung der Familienausgleichskassen sowie für die nähere Regelung des Beizugs privater und öffentlicher Vereinigungen zum Vollzug, der in Artikel 166 Absatz 3 VE 96 weiterhin eine Verfassungsgrundlage hat. Der Vollzugsvorbehalt zugunsten der Kantone wird in allgemeiner Weise durch Artikel 37 Absatz 1 weitergeführt.

Artikel 108 Kranken- und Unfallversicherung

Artikel 108 VE 96 entspricht dem 1890 in die BV aufgenommenen Artikel 34bis [502].

Absatz 1 ermächtigt und beauftragt den Bund, die *Kranken- und Unfallversicherung* zu regeln. Im Vergleich zu andern Bestimmungen der Sozialverfassung handelt es sich hier um eine offene Verfassungsnorm. Sie lässt dem Gesetzgeber für die Ausgestaltung der beiden Versicherungen praktisch freie Hand.

Absatz 2 ermächtigt den Bund, den Beitritt zu den Versicherungen *obligatorisch* zu erklären. Bei der Unfallversicherung hat der Gesetzgeber ein Obligatorium nur für die Arbeitnehmer eingeführt. Im Bereich der Krankenversicherung stellte der Gesetzgeber es bis vor kurzem ins Belieben der Kantone, ein Obligatorium in ihrem Gebiet einzuführen. Das neue Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (BBl *1994* II 236) sieht nun für alle in der Schweiz wohnhaften Personen eine obligatorische Krankenpflegeversicherung und eine freiwillige Taggeldversicherung vor. In der Vernehmlassung wird teilweise

---

angemessenen Leistungen aus der Sozialen Sicherheit erhalten; [3. ...]."
Über die Verpflichtung, die im Pakt anerkannten Rechte nach und nach sowie unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten voll zu verwirklichen: Pakt I Art. 2.

501 Streichen: VSTF, VSTV, VEGAT, VSCI, FPS, ID-CH, TVSS, VSGGE, TVS, UVG, GASU, ZKFU, KUS, GVS, KGV, G-Sarn, SFG, 39 Private.

502 Die Materie wird im VE 95 im gleichlautenden Art. 97 geregelt.

verlangt, das Obligatorium in der Verfassung festzuschreiben [503] und es auch auf die Unfallversicherung auszudehnen [504].

Die Verpflichtung, bei der Gesetzgebung die bestehenden Krankenkassen zu berücksichtigen (Art. 34bis Abs. 1 zweiter Halbsatz), wird vom VE 96 nicht mehr aufgenommen. Diese Verpflichtung hatte früher einen Sinn, als mit Artikel 34bis BV dem Bund die Einrichtung der Kranken- und Unfallversicherung übertragen wurde. Heute, da die Probleme der Aufbauphase längst der Vergangenheit angehören, erweist sich diese Vorschrift als obsolet.

Artikel 109 *Schutz der Gesundheit*

Artikel 109 entspricht den Artikeln 69, 69bis und 24quinquies Absatz 2 BV [505].

In der Vernehmlassung wurde der entsprechende Artikel 98 VE 95 zum Teil kritisiert, weil die Hauptverantwortung der Kantone im Gesundheitswesen bzw. die Begrenztheit der Bundeskompetenz nach geltendem Recht zu wenig zum Ausdruck komme [506] und die Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Medikamentenwesen wegfalle [507]. Die FDP schlägt vor, eine Bestimmung über die Organtransplantation aufzunehmen. Dieses Thema ist vom Bundesrat bereits aufgegriffen worden: der Entwurf eines Verfassungsartikels über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen ist in die Vernehmlassung geschickt worden. Da die Ergebnisse dieser Konsultationen noch ausstehen, wird im VE noch kein Vorschlag dazu unterbreitet. Etliche Vernehmlasser schlagen ferner kleine redaktionelle Änderungen am Gesundheitsartikel vor.

Das Gesundheitswesen ist grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund ist jedoch für einige besondere, fachlich begrenzte Aufgaben in diesem Bereich zuständig (*Abs. 1*). Der Bund hat gesundheitspolitische Überlegungen bei all seinen Tätigkeiten einzubeziehen, sowohl bei den auf Absatz 2 als auch bei den auf die übrigen Kompetenzbestimmungen des 3. Titels gestützten. Der Gesundheitsartikel enthält den Grundsatz des Schutzes von Menschen und Tieren vor unmittelbaren Beeinträchtigungen der Gesundheit; mittelbare Beeinträchtigungen durch Luft, Lärm, Wasser und andere Umweltmedien werden vom Umweltschutzartikel erfasst.

In *Absatz 2* sind besondere gesundheitsrelevante Aufträge des Bundes formuliert. *Absatz 2 Buchstabe a* entspricht in redaktionell überarbeiteter Form Artikel 69bis BV. Die Bestimmung bezweckt, die Verbraucher im Verkehr mit Lebensmitteln, Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen vor Gesundheitsschädigungen zu schützen. Sie verpflichtet den Bund, in ihrem Geltungsbereich die im nationalen Interesse nötigen Bestimmungen zu er-

503 FPS, C-LCAF.

504 CNG, CVP-F.

505 Die Bestimmung entspricht Art. 98 VE 95.

506 KdK, VS, NE, JU, BS, BL, AG, GR, AR, ZH, ferner FDP, ZSAO.

507 SGV, GRLC, SVFB.

lassen. Der Bund verfügt über eine umfassende, nachträglich derogierende Kompetenz. Die in Artikel 69bis BV zudem enthaltenen Elemente, nämlich der Schutz vor Fälschungen *sowie vor Betrug (wirtschaftlicher Schädigung) wird von den* Artikeln 87 und 88 VE 96 erfasst. In sachlicher Hinsicht umfasst die Bestimmung den Umgang mit Lebensmitteln (Nahrungs- und Genussmitteln) sowie den Umgang mit anderen Gegenständen (Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen), soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können. Neu werden auch die Betäubungsmittel ausdrücklich erwähnt, was angesichts ihrer faktischen Bedeutung angemessen erscheint [508]. Als Gegenstände erfasst werden jene, die von Personen ohne besondere Kenntnisse oder spezielle Ausbildung verwendet werden. Es muss sich aber nicht um ein Endprodukt handeln. Gegenstände, die von Spezialisten in ihrer Berufsausübung in Industrie und Gewerbe eingesetzt werden, fallen nicht in den Geltungsbereich. Unter die Regelung des "Umgangs" fallen insbesondere: Herstellung, Verarbeitung, Handel (Einfuhr, Aufbewahrung, Abgabe, Bezug) und Verwendung. Nicht in den Geltungsbereich fällt hingegen die Herstellung zum Eigenbedarf. Unter Heilmitteln sind Arzneimittel, Medizinprodukte und Transplantate zu verstehen. Der Bund hat bereits heute Rechtsetzungszuständigkeiten im Bereich der Heilmittel, die er allerdings bisher bloss punktuell ausgeschöpft hat (Pharmakopöegesetz, Verordnung über immunbiologische Erzeugnisse, Betäubungsmittelgesetz, Bundesbeschluss über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten). Anstelle von Stoffen spricht der VE 96 entsprechend der heutigen Terminologie von Chemikalien. Chemikalien ist der Oberbegriff für chemische Stoffe (chemische Elemente und deren Verbindungen) und Produkten (Zubereitungen aus mehreren chemischen Stoffen oder Gegenständen, die zum Teil chemische Stoffe enthalten). Auf den Vollzug durch die Kantone (Art. 69bis Abs. 2 BV) wird nicht mehr ausdrücklich hingewiesen; er ist auf Gesetzesstufe hinreichend geregelt [509].

Absatz 2 Buchstabe b entspricht Artikel 69 BV und verpflichtet den Bund, Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Tiere vor ernstlicher Bedrohung durch bestimmte Krankheiten zu schützen. Der Bund verfügt über eine konkurrierende, nachträglich derogierende Kompetenz. Er ist nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet, im Geltungsbereich tätig zu werden. Artikel 109 VE 96 soll es dem Bund ermöglichen, gesundheitspolizeiliche, aber auch sozialpädagogische und finanzielle Massnahmen zu ergreifen. Der Bund ist aus historischer Sicht namentlich dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn die Gefahr besteht, dass infolge der Ausbreitung einer Krankheit die Arbeitsleistung breiter Bevölkerungsteile und dadurch mittelbar die Wirtschaft beeinträchtigt wird. Aus heutiger Sicht sind Nichterwerbstätige ebenso Zielgruppe der Massnahmen. Damit der Bund eingreifen darf, muss eine Krankheit eine der folgenden drei Eigenschaften aufweisen:

- Sie muss *bösartig* sein, d.h. sie muss das Leben bedrohen oder schwere und dauernde Beeinträchtigungen der Gesundheit nach sich ziehen.
- Sie muss *stark verbreitet* sein und ein Eingreifen des Bundes in der gesamten Schweiz rechtfertigen.

---

508 Das Betäubungsmittelgesetz stützt sich im wesentlichen auf die Art. 69 und 69bis BV, die in Art. 109 VE 96 nachgeführt werden.

509 Vgl. etwa Art. 28 und 56 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0); s. ferner die allgemeine Vollzugsbestimmung in Art. 37 VE 96.

- Die Krankheit muss schliesslich *übertragbar* sein, also von angesteckten Menschen unmittelbar oder mittelbar auf gesunde Menschen übertragen werden können.

Als Mittel stehen dem Bund vorbeugende Massnahmen (Krankheitsverhütung) sowie heilende Massnahmen (Stoppen der Weiterverbreitung, Ausrottung, Heilung) zur Verfügung. Der Bund ist nicht auf die eigentliche Gesundheitspolizei beschränkt; er kann auch in anderen Bereichen tätig werden, soweit dies der Bekämpfung der fraglichen Krankheiten dient. Schliesslich kann er auch Leistungen erbringen (z.B. Schaffung von Forschungszentren, Förderung des Spitalbaus, Aufklärungsarbeit). Der Vollzug ist in erster Linie Sache der Kantone. Zum Teil hat der Bund aber gestützt auf die Ausführungsgesetzgebung auch eigene Vollzugsorgane geschaffen.

Absatz 2 Buchstabe c enthält einen Gesetzgebungsauftrag betreffend den Schutz der Bevölkerung und der Arbeitnehmer vor ionisierender Strahlung (bislang im Zusammenhang mit der Kernenergie in Art. 24quinquies Abs. 2 BV geregelt). Die in Ausführung des Auftrags erlassenen polizeilichen Vorschriften sind weitgehend präventiver Natur. Die Erwähnung anderer Strahlen und vergleichbarer Einwirkungen (z.B. Laser, elektromagnetische Strahlen; vgl. Art. 98 Abs. 2 Bst. c VE 95) erübrigt sich, da diese Einwirkungen vom Umweltschutzartikel erfasst werden.

Artikel 110 *Gentechnologie im Ausserhumanbereich*

Der VE 96 übernimmt mit den Artikeln 110 und 111 den Artikel 24novies BV praktisch unverändert, teilt den Regelungsbereich jedoch in teilweiser Berücksichtigung eines in der Vernehmlassung geäusserten Anliegens in zwei Artikel auf (Gentechnologie im Ausserhumanbereich und Gentechnologie im Humanbereich). Gemeinsam sind den beiden Bereichen die wissenschaftliche Methode und der Gegenstand der Untersuchung oder des Eingriffs, nämlich die DNA (Desoxyribonukleinsäure), d.h. der Träger der genetischen Erbinformation, ein über die Art- und Gattungsgrenzen hinweg bestehender Grundstoff allen Lebens. Das Argument diente den politischen Behörden seinerzeit als Rechtfertigung, um die beiden Bereiche in einem einzigen Verfassungsartikel zu regeln. Keinen zwingenden Zusammenhang haben die Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie; die Fortpflanzungsmedizin weist jedoch verschiedene Schnittstellen mit der Gentechnologie im Humanbereich auf[510], weshalb sich die Normierung im gleichen Artikel aufdrängt. Der Verzicht auf die Fortführung der historischen Verschmelzung der Gentechnologie im Humanbereich und im Ausserhumanbereich lässt sich ausser vom Schutzobjekt her (der Mensch bzw. der Mensch und seine Umwelt) vor allem mit der Nähe zu anderen Sachbereichen rechtfertigen. Während die Fortpflanzungsmedizin und die Gentechnologie im Humanbereich einen klaren Bezug zum Gesundheitsrecht haben, steht die Gentechnologie im Ausserhumanbereich auch zum Tier- und Umweltschutz in enger Beziehung.

Artikel 110 *Absatz 1* VE 96 übernimmt die Zielbestimmung von Artikel 24novies Absatz 1 BV. Danach sind der Mensch und seine Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie

510 Vgl. Schweizer in Kommentar BV, Art. 24novies, Rz. 13.

geschützt. Zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie sind Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit verpflichtet.

Absatz 2 erteilt dem Bundesgesetzgeber einen mit materiellen Anweisungen verbundenen Auftrag. Es geht namentlich um den konkretisierungsbedürftigen Begriff der "Würde der Kreatur". Der Absatz gibt wörtlich die Bestimmung von Artikel 24novies Absatz 3 BV wieder, der sich auf die Gentechnologie im ausserhumanen Bereich bezieht.

Artikel 111 *Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich*

Dieser Artikel übernimmt praktisch wörtlich diejenigen Teile von Artikel 24novies BV, die den Humanbereich betreffen. Bund und Kantone sollen nach *Absatz 1* den Menschen vor Missbräuchen der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie schützen. Die beiden Bereiche sind nicht identisch, trotzdem ist eine normative Verbindung sachlich begründet. Die Verknüpfung besteht namentlich in der Mikromanipulation an Embryonen und Keimzellen infolge der In-vitro-Fertilisation. Angestrebt wird ein ethisch verantwortbarer Gebrauch der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie in der Forschung und in der Anwendung.

Auf eine redaktionelle Straffung der in *Absatz 2* enthaltenen materiellen Vorgaben an den Bundesgesetzgeber wurde entgegen dem Wunsch einiger Vernehmlasser [511] verzichtet; der Normtext ist seinerzeit als Antwort auf eine Volksinitiative entstanden und erst seit 1992 in der Verfassung enthalten. Zudem sind die Ausführungsvorschriften in diesem politisch und grundrechtlich bedeutsamen Bereich noch nicht erlassen worden [512]. In der Vernehmlassung haben zahlreiche Interessierte, darunter einige Privatpersonen, unterschiedliche Anregungen und Änderungswünsche zum entsprechenden Artikel *99 VE 95* vorgebracht. Sie weichen entweder zu stark vom noch jungen Verfassungsartikel ab oder übersteigen den Rahmen der Nachführung und konnten deshalb nicht berücksichtigt werden.

8. Abschnitt: Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern

Artikel 112

Artikel 112 entspricht den Artikeln 69ter und 70 BV (bzw. Art. 100 VE 95) und betrifft sowohl das allgemeine Ausländerrecht (fremdenpolizeiliche Bestimmungen) als auch das Asylrecht (Gewährung oder Verweigerung des Asyls sowie Rechtsstellung der Flüchtlinge).

---

511 TI, LP, StV, GASU, G-Kling, SEI, CLAFG, CVP-OVS (Abs. 2 Bst. a).

512 Vgl. Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative "zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung, FMF)" und zu einem BG über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG), BBl 1996 III 205 ff.

Die aktuellen Ziele der bundesrätlichen *Ausländerpolitik* sind ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer sowie eine Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung [513]. Einige Vernehmlasser wünschen eine klare Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz [514]. Als Neuerung ist von andern Vernehmlassern die Aufnahme der ausländerpolitischen Ziele in die Verfassung gefordert worden [515].

Der Artikel übernimmt die bisherige Kompetenzordnung im Ausländerrecht und räumt dem Bund in *Absatz 1* eine umfassende, nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz ein (Ein- und Ausreise, Aufenthalt, Niederlassung). Die bisher in der Verfassung verankerten kantonalen Vollzugsaufgaben und Befugnisse (Art. 69ter Abs. 2 BV bzw. Art. 100 Abs. 2 VE 95) werden im VE 96 nicht mehr ausdrücklich erwähnt, da sie die umfassende Kompetenz des Bundes nicht beschränken und bereits ihren Niederschlag in der Gesetzgebung gefunden haben.

Die Rechtsstellung der Ausländer bestimmt sich in wichtigen Punkten nach internationalem Recht: Zum einen bestehen völkerrechtliche Normen (z.B. Verbot, Ausländer der Militärdienstpflicht zu unterstellen; Gewährung minimaler Menschenrechte). Zum andern besteht eine Vielzahl von internationalen Abkommen (z.B. Ansprüche aufgrund von Niederlassungsverträgen und -vereinbarungen). Im übrigen sind Ausländerinnen und Ausländer Privatrechtsträger, denen die verfassungsmässigen Grundrechte zustehen. Für nicht in der Schweiz Niedergelassene bestehen allerdings gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Niederlassungs- sowie der Wirtschaftsfreiheit; auch gelten die Meinungsäusserungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit nicht uneingeschränkt. Der Bund räumt den Ausländerinnen und Ausländern ausser der Petitionsfreiheit keine politischen Rechte ein [516]. Den Kantonen steht es frei, ihnen solche Rechte zuzugestehen.

Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Personen in der Schweiz unterstehen generell der Bewilligungspflicht. Während für das Erteilen der Bewilligungen grundsätzlich die Kantone zuständig sind, hat sich der Bund für bestimmte Personenkategorien auf dem Weg des Zustimmungsverfahrens ein "Vetorecht" vorbehalten; ablehnende kantonale Verfügungen sind hingegen endgültig (Art. 18 ANAG [517]). Im übrigen unterstehen Ausländerinnen und Ausländer zunächst immer der eidgenössischen Kontrolle; die Bundesbehörde bestimmt, von welchem Zeitpunkt an die Kantone über Aufent-

---

513 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991, BBl 1991 III 291 ff., Art. 1 BVO, SR 823.21.

514 SD, ECOPOP, CVP-Sprei, G-Oberb; dagegen jedoch: JUSE.

515 SD, ECOPOP, CVP-Sprei (Begrenzung der Einwanderung); SAH, SBK-2, SKM (Integrationsförderung, humanitäre Tradition).

516 Der Nationalrat hat am 4. Okt. 1996 ein Postulat überwiesen, das auf eine Petition der Jugendsession zurückgeht und das Stimmrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer fordert.

517 BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20.

halt und Niederlassung selbständig befinden können (sog. Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle).

Soweit nicht durch Gesetz oder internationale Verträge ein Rechtsanspruch auf Gewährung des Aufenthaltes besteht, entscheiden die kantonalen Behörden im Rahmen pflichtgemässen Ermessens (Art. 4 ANAG). Ihre Entscheide sind entsprechend den einschlägigen kantonalen Verfahrensvorschriften anfechtbar; negative Zustimmungsentscheide des Bundesamtes für Ausländerfragen können mit Beschwerde an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement angefochten werden. Soweit ein Rechtsanspruch auf Anwesenheit geltend gemacht wird, steht mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Weg an das Bundesgericht offen. Mit diesem Rechtsmittel können überdies Ausweisungen nach Artikel 10 ANAG oder der Widerruf von erteilten Bewilligungen beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 98 und 100 Bundesrechtspflegegesetz).

Der Bundesrat legt jährlich neu Höchstzahlen fest für das Erteilen von Bewilligungen an nicht niedergelassene erwerbstätige ausländische Personen (Kontingentierung gemäss BVO; Jahresaufenthalter, Ausweis B; Saisonniers, Ausweis A; Kurzaufenthalter, Ausweis L; nicht hingegen Grenzgänger, Ausweis G). Der Entscheid über eine allfällige Ausnahme von den Höchstzahlen (z.B. bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles) obliegt dem Bundesamt für Ausländerfragen.

In *Absatz 1* wird zudem die ausschliessliche Bundeszuständigkeit für die Asylgewährung verankert. Asyl ist eine der möglichen Formen des Aufenthalts oder der Niederlassung und wird deshalb in Abweichung vom VE 95 im Titel nicht besonders erwähnt. Über die Gewährung oder die Verweigerung des Asyls bestimmen die Verwaltungsbehörden des Bundes: Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) entscheidet erstinstanzlich aufgrund des individuellen Sachverhaltes, ob Asyl gewährt wird, ob ein Gesuch abgelehnt wird oder ob allenfalls momentan eine Gefährdungssituation vorliegt, die eine vorläufige Aufnahme (Ausweis F) der betroffenen asylsuchenden Person rechtfertigt. Asylsuchende, deren Gesuch abgelehnt wurde, haben das Recht, gegen den Entscheid des BFF Beschwerde bei der Schweizerischen Asylrekurskommission zu führen. Das Asylgesetz (SR *142.31*) gewährt kein subjektives Recht auf Asyl, anerkennt jedoch ein subjektives Recht auf Einhaltung eines bestimmten Verfahrens. Zudem ist das Rückschiebeverbot (Non-Refoulement) zu beachten, das sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus der EMRK ergibt. Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wird, räumt das Asylgesetz das Recht ein, sich in der Schweiz aufzuhalten (Art. 26 und 28 Asylgesetz) und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 27 Asylgesetz). Ferner werden sie – im Gegensatz zu den übrigen Ausländerinnen und Ausländern – zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen zugelassen (Art. 29 Asylgesetz). Die Fürsorge für Flüchtlinge gewährleistet bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung (5 Jahre nach Einreichung des Asylgesuchs) der Bund (Art. 31 Asylgesetz).

Im Unterschied zum geltenden Recht werden die kantonalen Aufgaben und Zuständigkeiten aus konzeptionellen Überlegungen nicht mehr ausdrücklich angesprochen. Eine materielle Änderung ist damit jedoch nicht verbunden.

Absatz 2: Die Aus- und Wegweisung von Ausländerinnen und Ausländern obliegt im Normalfall den kantonalen Behörden, teils unter Mitwirkung der zuständigen Bundesbe-

hörde (Ausdehnung von Wegweisungen aus dem Kantonsgebiet gemäss Art. 12 Abs. 3 ANAG). Der Bund hat jedoch weiterhin die Kompetenz, Ausländerinnen und Ausländer, die die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, aus dem Gebiet der Schweiz auszuweisen. Diese "politische Ausweisung", für die der Bundesrat zuständig ist (nicht anfechtbarer Regierungsakt), ist allerdings gewissen völkerrechtlichen Einschränkungen wie namentlich dem Grundsatz des Non–refoulement unterworfen. Er war bisher in Artikel 70 BV geregelt. Die entsprechende Bestimmung im VE 95 (Art. 100 Abs. 3) wird in der Vernehmlassung kontrovers beurteilt [518].

9. Abschnitt: Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen

Das Zusammenleben der Menschen wird im Alltag in rechtlicher Hinsicht wesentlich vom Privatrecht und vom Strafrecht geprägt. Für die Bürgerinnen und Bürger als Wirtschaftssubjekte spielt zudem das Messwesen eine unabdingbare Voraussetzung für einen reibungslosen Ablauf zahlreicher Tätigkeiten. Es macht deshalb Sinn, diese drei Bereiche in einem gemeinsamen Abschnitt zu regeln.

Artikel 113 Zivilrecht

Dieser Artikel hat die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Zivilrechts zum Gegenstand. Er entspricht den Artikeln 64, 53 Absatz 1 und 61 BV [519]. In der Vernehmlassung werden diese Bestimmungen nicht bestritten. Die Frage, ob das Zivilprozessrecht von Bundesrechts wegen vereinheitlicht werden soll, wird hier bewusst ausgeklammert; sie ist Bestandteil des Reformpakets Justiz (Ziff. 23).

Absatz 1 erklärt den Bund zuständig zum Erlass von Zivilrecht (Privatrecht). Es regelt im wesentlichen die Rechtsbeziehungen unter Bürgerinnen und Bürgern.

Die genaue sachliche Abgrenzung der Bundeskompetenz gegenüber dem öffentlichen Recht der Kantone ist Sache der Wissenschaft und Praxis. Bisher konnten keine allgemein anerkannten Kriterien erarbeitet werden. Der Bundesrat hat sich für ein typologisches Verständnis von Artikel 64 BV entschieden [520] und betrachtet Rechtsnormen namentlich dann als durch Artikel 64 abgedeckt, "wenn sie typisch privatrechtliche Ziele verfolgen und herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich gehören, insbesondere wenn sie die Voraussetzungen für einen funktionierenden Privatrechtsverkehr schaffen oder wiederherstellen" [521]. Die herrschende Lehre stellt auf die rechtstechnische Methode – nicht auf das zu regelnde Sachgebiet oder den Gesetzgebungszweck – ab [522]. Die rechts-

---

518 Für zwingendere Formulierung sind: StV, UVG, ZKFU, KUS, SFG, ID-CH, GVS, KGV; für eine restriktivere Ausweisungsbefugnis hingegen: EKR.

519 Die Bestimmung entspricht den Artikeln 101 sowie 36 zweiter Satz VE 95.

520 Gutachten des Bundesamtes für Justiz, VPB 46.20.

521 Botschaft über bodenrechtliche Sofortmassnahmen im Siedlungsbereich, BBl 1989 III 217 ff.

522 Knapp in Kommentar BV, Art. 64, Rz. 1.

technische Theorie verlangt die Beantwortung der Frage, was Privatrecht und was öffentliches Recht ist. Die Lehre hat dazu verschiedene Kriterien entwickelt (Abgrenzung nach Normierungsbereichen, Subjekttheorie, Funktionstheorie, Interessentheorie, Subordinationstheorie, Fiskustheorie). Nach herrschender Lehre kann die Abgrenzung nicht allgemein aufgrund bloss eines dieser Kriterien vorgenommen werden. Die Entscheidung ist im Einzelfall unter Würdigung aller Theorien zu fällen [523]. Eine Minderheit sieht in Artikel 64 BV einen Sachbereich, der unabhängig davon, ob die Regelung als öffentlichrechtlich oder als privatrechtlich zu qualifizieren ist, zur Verwirklichung aller Gesetzgebungsziele in diesem Bereich dient [524].

Der Bund hat in grossem Umfang von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht; die Kantone können nur in unbedeutenden Teilbereichen selber Zivilrecht erlassen. Diese Bereiche müssen ihnen ausdrücklich vorbehalten sein (Art. 5 ZGB). Umgekehrt darf der Bund nicht materielles Bundesverwaltungsrecht erlassen, das über die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ausserhalb des Zivilrechtsbereichs hinausgeht.

Im Rahmen seiner Zivilrechtskompetenz kann der Bund auch die Beurkundung des Personenstandes sowie das Betreibungs- und Konkursrecht umfassend regeln. Weil die Zugehörigkeit dieser Rechtsbereiche zum eigentlichen Zivilrecht nicht in Frage steht, brauchen sie (trotz dem Wunsch einiger Vernehmlasser [525]) nicht ausdrücklich erwähnt zu werden.

Absatz 2 lehnt sich im Wortlaut an Artikel 64 Absatz 3 BV an. Danach sind das Gerichtsverfahren, die Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung Sache der Kantone. Das kantonale Prozessrecht darf aber die Anwendung des Bundesprivatrechts nicht beeinträchtigen oder verhindern. Der Bundesgesetzgeber hat aus diesem Grund verschiedentlich Bestimmungen erlassen, die in die kantonale Verfahrenshoheit eingreifen. Das Bundesgericht hat zudem in seiner Rechtsprechung einige ungeschriebene Grundsätze anerkannt, die dem kantonalen Prozessrecht Grenzen setzen.

Absatz 3 bestimmt, dass rechtskräftige Zivilurteile in der ganzen Schweiz ohne weiteres vollstreckbar sind. Die bundesweite Anerkennung von Zivilurteilen korrespondiert mit der Garantie des Wohnsitzrichters nach Artikel 59 BV. Die Rechtswohltat des ordentlichen Gerichtsstandes des Wohnsitzes ist nur dadurch vor Missbräuchen zu schützen, dass formell rechtskräftige Zivilurteile bundesweit anerkannt werden. Die Anerkennung kennt jedoch Grenzen: Das Zivilurteil muss vom beschlussfähigen und zuständigen Gericht erkannt sein, es muss formell rechtskräftig sein, es muss sich um ein sogenanntes Endurteil handeln und es darf weder in die Rechte anderer Kantone eingreifen noch einen der aus Artikel 4 BV fliessenden prozessualen Grundsätze (insbesondere das rechtliche Gehör) verletzen. Die ganze Bestimmung greift grundsätzlich nicht in die kantonale Befugnis zur eigenständigen Regelung des Zivilprozessrechts ein, sondern ist lediglich bundesrechtliche Kollisionsnorm.

---

523 Knapp in Kommentar BV, Art. 64, Rz. 27.

524 Gygi, ZSR 1976 I 343 ff.; Saladin in Kommentar BV, Art. 2 ÜB, Rz. 34 ff.

525 SGV, GRLC, CSP-AG.

Wie schon bisher Artikel 64bis Absatz 1 BV (bzw. Art. 102 VE 95) räumt *Absatz 1* dem Bund die Kompetenz ein, auf dem Wege der Gesetzgebung das materielle Strafrecht zu vereinheitlichen. Im Bereich des materiellen Strafrechts verfügt der Bund mithin über eine nachträglich derogierende, nicht auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkte Zuständigkeit. Der Bund hat von dieser Kompetenz namentlich durch den Erlass des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR *311.0*) Gebrauch gemacht, das als Kernstrafrecht Verstösse gegen Grundregeln eines friedlichen Zusammenlebens sanktioniert. Den Kantonen bleibt lediglich Raum zum Erlass von Übertretungstatbeständen, wenn das eidgenössische Recht den Angriff auf ein Rechtsgut nicht durch ein geschlossenes System von Normen regelt.

Die Verfolgung und Beurteilung gemeiner Straftaten ist überwiegend Sache der Kantone, womit sich ihre Kompetenz verbindet, die entsprechenden prozess- und organisationsrechtlichen Bestimmungen zu erlassen. Zudem ist der Strafvollzug im Rahmen der sehr allgemeinen Bestimmungen des StGB Sache der Kantone. Letztere sind verpflichtet, die Anstalten zu errichten und zu betreiben, die für den Vollzug der vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen erforderlich sind (Art. 382 ff. StGB). Der Bund wird durch *Absatz 2* (entsprechend Art. 64bis Abs. 3 BV) ermächtigt, aber nicht verpflichtet, an die Errichtung von Vollzugsanstalten, für Verbesserungen im Strafvollzug sowie für Erziehungsmassnahmen Beiträge zu gewähren. Durch die Möglichkeit, die Ausrichtung dieser Beiträge an Bedingungen zu knüpfen, kann der Bund lenkend auf die Erfüllung dieser Aufgaben durch die Kantone einwirken.

Die verwaltungsstrafrechtliche Sanktionierung stützt sich auf die jeweilige Sachkompetenz. Absatz 1 räumt daher (wie 64bis Absatz 1 BV) dem Bund nicht die Möglichkeit ein, einheitliche Verwaltungsstrafrechtsordnungen zu schaffen: Der Bund ist lediglich befugt, Verstösse gegen seine eigene Verwaltungsgesetzgebung strafrechtlich zu sanktionieren. Parallel dazu verfügen die Kantone für ihre Verwaltungsgesetzgebung über dieselbe Kompetenz.

Nach *Absatz 3* bzw. Artikel 64bis Absatz 2 BV behalten die Kantone ihre Zuständigkeit in den Bereichen Gerichtsorganisation, Gerichtsverfahren und Rechtsprechung. Die Frage, ob das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden soll, wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert; sie wird im Rahmen der Justizreform behandelt (Ziff. 23).

Die Bestimmung über die Auslieferungspflicht (Art. 67 BV) ist nicht verfassungswürdig. Der Gesetzgebungsauftrag, den sie enthält, ist seit langem erfüllt (Art. 352 StGB). Der zweite Teilsatz der geltenden Verfassungsbestimmung ist seit 1942 nur in einem einzigen Fall angewendet worden und wird als anachronistisch bezeichnet. Die Arbeitsgruppe zur Revision des Dritten Buches des StGB ist zum Ergebnis gekommen, dass Artikel 67 BV und die Ausführungsgesetzgebung (Art. 352 Abs. 2 und 3 StGB) aufgehoben werden sollten. Der VE 96 enthält deshalb keine entsprechende Bestimmung.

Artikel 115 Opferhilfe

Hier greift der VE 96 Artikel 64ter BV über die Opferhilfe auf und entspricht Artikel 103 VE 95. Aus Gründen der sozialen Billigkeit und Solidarität sowie als Ergänzung zur Resozialisierung von Straftätern sollen die Opfer bestimmter Straftaten vom Bund und von den Kantonen finanzielle und moralische Hilfe erhalten. Indem sich der Staat mehr um das Schicksal der Opfer von Straftaten kümmert, soll auch die Wirksamkeit der Strafjustiz erhöht werden. Die Bestimmung begründet eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Sie räumt dem Bund eine umfassende, nicht bloss auf Grundsätze beschränkte Kompetenz zur Gesetzgebung ein. Gleichzeitig auferlegt sie den Kantonen eine eigenständige Aufgabe und nicht nur die Beteiligung an der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Da Bund und Kantone Normadressaten sind, wird die Bestimmung entgegen dem Wunsch des CNG im Kompetenzteil und nicht bei den Grundrechten eingeordnet.

Einige Vernehmlasser möchten die Bestimmung ergänzen mit einem Absatz über die Prävention [526]. Dieses Anliegen stellt eine materielle Neuerung dar. Sie wird mit Blick auf den parlamentarischen Nachführungsauftrag im VE 96 nicht übernommen.

Die Hilfe kann gewährt werden, auch wenn nicht sämtliche Tatbestandsmerkmale einer Straftat vorliegen (z.B. bei Zurechnungsunfähigkeit des Täters). Die Hilfe wird ausserdem nicht davon abhängig gemacht, auch ob der Täter ermittelt und abgeurteilt werden kann oder ob es sich um eine vorsätzlich oder fahrlässig begangene Tat handelt. Geldleistungen des Staates bilden nur einen Teil der Hilfe, die im übrigen durch die Errichtung von Stellen zur Beratung und Aufnahme von Opfern sowie durch die Verbesserung der Stellung der Opfer im polizeilichen und gerichtlichen Verfahren geleistet werden soll. Die Hilfe muss angemessen sein, d. h. die Massnahmen müssen den Bedürfnissen des Opfers gerecht werden, aber nicht notwendigerweise den ganzen erlittenen Schaden decken. Die wirtschaftliche Hilfe ist subsidiär und soll auf Personen beschränkt bleiben, welche die wirtschaftlichen Folgen der Straftat nicht alleine tragen können. Der Staat muss nur eingreifen, wenn das Opfer nicht von anderer Seite (vom Täter, einem Dritten, einer Privat- oder Sozialversicherung) Schadenersatz erhält.

Artikel 116 Messwesen

Artikel 116 VE 96 entspricht Artikel 40 BV beziehungsweise Artikel 104 VE 95 und soll dem Bund erlauben, das Mass- und Gewichtssystem im Interesse eines sicheren und redlichen Verkehrs mit messbaren Sachen zu vereinheitlichen. Dem Bund steht zu diesem Zweck eine umfassende Kompetenz zur Festsetzung der Masse und Gewichte zu. Seit längerer Zeit sind die Masse durch internationale Übereinkommen festgelegt.

Die Bestimmung erfasst alle Masse, auch solche, die erst nach Erlass der Bestimmung geschaffen werden (neben Länge, Fläche, Inhalt und Gewicht auch Zeit, Elektrizität, Wärme, Schall, Strahlung usw.).

---

526 SP-BE, SKF, EKF, SGF, DJS, FBR, SKG.

Der Bund kann gewerbepolizeiliche Massnahmen ergreifen, die einem sicheren Handel, den Interessen der Konsumenten sowie der Gesundheit und der Sicherheit dienen. Zudem kann er die Verwendung der bundesrechtlich festgesetzten Masse dort obligatorisch erklären, wo Gegenleistungen nach einer Masseinheit bestimmt werden. In diesem Fall kann der Bund bei Nichtverwendung der eidgenössischen Masse zivil- und strafrechtliche Sanktionen vorsehen.

Der Vollzug der Bundesgesetzgebung (insbesondere die Eichung und die Kontrolltätigkeit) ist nach geltendem Recht den Kantonen vorbehalten. Der Bund kann Kontrollmethoden und -häufigkeit festlegen, um die einheitliche Anwendung sicherzustellen. Sache der Kantone ist es zu prüfen, ob die verwendeten Messmittel zulässig sind und die gesetzlichen Normmasse einhalten. Da diese Vollzugsregelung in der Ausführungsgesetzgebung ihren Niederschlag gefunden hat, genügt die allgemeine Vollzugsbestimmung des VE 96.

3. Kapitel: Finanzordnung

In der geltenden Verfassung finden sich an vielen verschiedenen Orten Aussagen zur Finanzordnung des Bundes. Eine einheitliche Finanzordnung sucht man jedoch vergebens, weil praktisch sämtliche einnahmen- und ausgabenrelevanten Bestimmungen nach der Totalrevision von 1874 in die Verfassung aufgenommen wurden. Die Verfassung von 1874 enthielt nur die Zollartikel (Art. 28–30) und Artikel 42, der sechs Einnahmenquellen des Bundes aufzählte:

a. den Ertrag des Bundesvermögens,
b. den Ertrag der schweizerischen Grenzzölle,
c. den Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung,
d. den Ertrag der Pulververwaltung,
e. die Hälfte des Brutto-Ertrags der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern und
f. die Beiträge der Kantone, "deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Massgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist".

Die später eingeführten Steuern wurden zwischen dem Schiesspulverregal und dem zitierten Ausgabenartikel (Art. 42) eingefügt. Daran wiederum schliessen sich Artikel 42bis über das Abtragen des Bilanzfehlbetrags, Artikel 42ter über den Finanzausgleich, Artikel 42^{quater} über die Steuerabkommen und Artikel 42^{quinquies} über die Steuerharmonisierung an. Die neuen Steuern, die durch detaillierte Verfassungsnormen und direkt darauf gestützte bundesrätliche Verordnungen eingeführt wurden – wohl fast der Normalfall –, erhielten ihren Platz zusätzlich in den Übergangsbestimmungen. So ist in der heutigen Verfassung die Finanzordnung stark zerstückelt.

Im Rahmen der Nachführung werden sämtliche einnahmen- und ausgabenrelevanten Bestimmungen in einem Kapitel zusammengefasst, die Steuern nach Massgabe ihrer Bedeutung gegliedert und überholte Bestimmungen gestrichen. Entsprechend sind die beiden bedeutendsten Bundessteuern, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer, je in einem speziellen Artikel geregelt. In der Verfassung bleiben bei diesen beiden Steuern auch die Höchstsätze, da diese von grosser politischer Bedeutung sind. Nach Auffassung des Bundesrates würde ein Verzicht auf die Höchstsätze nicht dem Nachführungsauftrag entsprechen.

Nicht oder nur teilweise in diesem Kapitel aufgenommen sind Einnahmen des Bundes, die für eine Spezialfinanzierung erhoben werden, wie zum Beispiel die gesamten Sozialversicherungsbeiträge (Art. 102 ff.), die Spielbankenabgabe (Art. 97) die Schwerverkehrsabgabe (Art. 69) und die Nationalstrassenabgabe (Art. 70), sowie Einnahmen, die in sehr engem Zusammenhang zu andern Kompetenzen des Bundes stehen, wie die Militärpflichtersatzabgabe (Art. 55 Abs. 3). In speziellen Bestimmungen (Art. 70) ist auch die Verwendung der Hälfte des Mineralölsteuerertrags und des Ertrags des Mineralölsteuerzuschlags geregelt.

Artikel 117 Haushaltführung

Artikel 117 übernimmt einerseits die heutige Vorschrift von Artikel 42bis BV, dass der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen sei, und andererseits den allgemeinen Grundsatz der Haushaltsführung im Finanzhaushaltsgesetz, wonach Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten seien (Art. 2 Abs. 2 FHG, SR *611.0*). Er entspricht Artikel 105 VE 95. Nach der Vernehmlassung wurde ein Satz beigefügt, der den Bund beim Abtragen des Fehlbetrags verpflichtet, auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen [1].

In der Vernehmlassung wurde die Verankerung der Grundsätze der Haushaltsführung positiv aufgenommen [2]. Einige Vernehmlasser [3] würden einen zwingenden Budgetausgleich oder eine schärfere Formulierung vorziehen, während andere [4] eine Ergänzung der Bestimmung durch das Nachhaltigkeitsprinzip beantragen oder die besonderen Verbrauchssteuern als Lenkungsabgabe ausgestaltet haben möchten. Mehrere Vorschläge [5] betrafen den Begriff "auf die Dauer". Der Bundesrat hat jedoch entschieden, hier an der Formulierung im VE 95 festzuhalten. Durch die Formulierung "auf Dauer" entsteht genau der Spielraum, den es braucht, um einerseits auf die Wirtschaftslage Rücksicht zu nehmen (s. in diesem Zusammenhang auch den Konjunkturartikel, Art. 91) und andererseits längerfristig eine Entschuldung herbeizuführen.

Absatz 2 entspricht Artikel 42bis BV. In der damaligen Botschaft des Bundesrates über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes aus dem Jahr 1957 (BBl *1957* I 505) wird zwischen Entschuldung und Schuldenrückzahlung unterschieden. Der Fehlbetrag kann nur durch einen Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung abgetragen werden (Entschuldung). Die Schuldenrückzahlung dagegen ist ein finanzwirtschaftlicher Vorgang und damit erfolgsneutral. Gemäss den bundesrätlichen Erläuterungen muss nicht jedes Jahr zwingend eine Entschuldung vorgenommen werden. Es soll möglich sein, sie in Zeiten schlechter Konjunkturlage ganz oder teilweise zu sistieren. Historisch war somit eine antizyklische Finanzpolitik vorgesehen, welche die Tilgung von Staatsschulden in Jahren des Wohlergehens ermöglichen und einen Spielraum für eine Neuverschuldung in Jahren mit schlechterem Wirtschaftsgang schaffen würde. In diesem Sinne auferlegt der neue Absatz 2 ebenso wie Artikel 42bis BV seinen Adressaten eine stabilitätspolitische Verantwortung, die auch in einer neuen Verfassung Aufnahme finden muss.

Absatz 1: Aus Absatz 2 lässt sich nicht ableiten, wo die Grenzen der Staatsverschuldung liegen. Die Bestimmung beantwortet auch nicht die Frage, mit welchen Mitteln das Haushaltgleichgewicht und die Verringerung der Schuldenlast zu erreichen sind. Sie enthält aber das imperative Gebot, auf Dauer die Verschuldungslage zu verbessern. Dazu

---

1 SGV, GRLC, FDP, ASM/VSM, SVFB.

2 SGF.

3 FDP. LdU, KVP.

4 SGPG, Grüne, G-SG, G-ZH, G-AG, ABN, FFU, SANB, MEJ.

5 SBS-1, AR, EDU, G-Glattf, APIT, 7 Private.

müssen ebenfalls auf Dauer Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Gleichgewicht gehalten werden. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs, dass erst ein langfristiges Ungleichgewicht überhaupt zu einem Fehlbetrag führt, wurde der wohl wichtigste Grundsatz der Haushaltsführung in die Verfassung aufgenommen, aus redaktionellen Gründen als Absatz 1.

Noch nicht berücksichtigt, weil noch nicht geltendes Verfassungsrecht, wurde die Schuldenbremse. Die Volksinitiative verlangt, dass die Ausgaben des Bundes dessen Einnahmen, bezogen auf einen Zeitraum von jeweils vier Jahren, nicht übersteigen dürfen [6]. Nach einer erfolgreichen Volksabstimmung müsste sie wohl an dieser Stelle aufgenommen werden.

Artikel 42 BV enthält eine Übersicht über die hauptsächlichen Einnahmequellen des Bundes. Er hat in erster Linie Orientierungscharakter und wird in dieser Form nicht mehr nachgeführt.

Artikel 118 Grundsätze der Besteuerung

Artikel 118 normiert die bundesgerichtliche Praxis zum Abgaberecht und fasst gleichzeitig die Bestimmungen der Artikel 41bis Absatz 3 und 41ter Absatz 6 BV zusammen, wonach die wesentlichen Grundsätze von Steuern in einem Gesetz zu regeln sind. Aufgenommen wurde auch das interkantonale Doppelbesteuerungsverbot (Art. 46 Abs. 2 BV).

Mit Ausnahme des Titels [7] entspricht Artikel 118 Artikel 106 VE 95. Neben einer ausdrücklichen Zustimmung [8] fordern einige wenige Vernehmlasser Änderungen. Mehrfach gefordert wurden ein zivilstandsunabhängiges Steuersystem [9] und die Berücksichtigung von Umweltschutzanliegen bei der Steuererhebung [10]. Solche Neuerungen könnten im Rahmen von Verfassungsänderungen diskutiert werden, jedoch nicht im Rahmen des Nachführungsauftrags. Das Bundesgericht hat in konstanter Rechtsprechung die Kantone nicht zu einem zivilstandsunabhängigen Steuersystem verpflichtet, sondern nur eine Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren gefordert [11]. Ein Vernehmlasser [12] fordert ein ausdrückliches Verbot, das Existenzminimum zu besteuern (s. Kommentar zu Art. 119).

---

6 BBl 1995 I 358.

7 Einen besseren Titel haben namentlich der Kanton AR und die FDP gefordert.

8 LU.

9 FDP, SP-BE, FGS, EKF, SVAMV, FBR, AUF, SKF, FFAR, G-AG, SKG.

10 KVP, SANH.

11 Fall Hegetschweiler (BGE 110 Ia 7 ff.) sowie die neue Praxis nach dem Entscheid 120 Ia 329 ff.

12 ATD.

Absatz 1 enthält einen Grundsatz, der sich auch aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip oder Legalitätsprinzip (s. Art. 4) ergibt und für Bund und Kantone gleichermassen gilt. An dieser Stelle wird er wiederholt, da er für Steuern von grosser Bedeutung ist. Das Gesetz hat dabei das Steuersubjekt (die steuerpflichtige Person), das Steuerobjekt (den der Steuer unterworfenen Gegenstand, also das Einkommen, das Vermögen, den Import, den Umsatz) und die Bemessungsgrundlagen (Vermögens-/Einkommensbemessung, Steuertarif, Steuersatz, zeitliche Bemessung) zu regeln [13]. Anhand dieser Grundlagen müssen die Bürgerin und der Bürger feststellen können, wer weswegen und wieviel Steuern zu bezahlen hat. Daneben hat das Gesetz die Grundsätze des Verfahrens, namentlich die Rechtsmittelinstanzen und die Strafnormen zu regeln. Die vorgeschlagene Bestimmung präzisiert geltendes Recht, ohne dass damit die Praxis verschärft oder abgeschwächt werden soll. Den gleichen Grundsätzen unterliegen auch Lenkungsabgaben sowie nach bundesgerichtlicher Praxis gewisse Kausalabgaben, wie namentlich Ersatzabgaben und Vorzugslasten, die allerdings vom Wortlaut des Artikels 118 nicht erfasst werden.

Absatz 2 übernimmt den Inhalt von Artikel 46 Absatz 2 BV, der seit 1874 einen Auftrag an den Gesetzgeber enthält, der nie ausgeführt wurde. Das Bundesgericht hat deshalb in einer 100jährigen Praxis Kollisionsnormen entwickelt, die sich grundsätzlich bewährt haben, so dass ein Gesetz heute unnötig erscheint. Absatz 2 ist so ausgestaltet, dass jeder betroffene Bürger und jede betroffene Bürgerin weiterhin einen direkt einklagbaren Anspruch vor Bundesgericht [14] geltend machen kann, gleichzeitig ist aber eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht ausgeschlossen, soweit einmal gesetzliche Bestimmungen notwendig sein sollten. Der Begriff "Bund" in dieser Bestimmung umfasst somit sowohl das Bundesgericht wie den Bundesgesetzgeber [15].

Eine gleichzeitige Erwähnung der internationalen Doppelbesteuerung ist nicht möglich, da sonst das Bundesgericht bei dieser die gleichen Grundsätze anzuwenden hätte, wie bei der interkantonalen, ohne dass Gewähr geboten wäre, dass Gegenrecht zur Anwendung kommt. Die Doppelbesteuerungsabkommen werden sich deshalb weiterhin auf die Staatsvertragskompetenz des Bundes stützen müssen.

Es ginge über eine Nachführung hinaus, die interkommunale Doppelbesteuerung zu regeln. Soweit sich zwei Gemeinden innerhalb eines Kantons nicht über die (Einkommens- und Vermögens-)Besteuerung einig werden, soll in erster Linie eine kantonale Instanz vermitteln oder urteilen. Soweit die letzte kantonale Instanz rechtsgleich und willkürfrei entscheidet, gibt es gegen ihren Entscheid keine bundesrechtliche Korrekturmöglichkeit [16].

---

13 S. z.B. BGE **120** Ia 3 und **118** Ia 323.

14 Das Doppelbesteuerungsverbot ist eines der wenigen verfassungsmässigen Rechte, die nicht gleichzeitig als Grundrecht gelten (s. Vernehmlassung FRSP). Eine Aufnahme im Grundrechtsteil ist deshalb nicht sinnvoll.

15 Dem SGV und der GRLC ist Recht zu geben, dass der Begriff "Bund" normalerweise das Bundesgericht nicht mitumfasst. Heute ist jedoch weder eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Grundsätze noch der vollständige Verzicht auf die Bundeskompetenz zu rechtfertigen.

16 BGE **114** Ia 84 und **110** Ia 50.

Artikel 119 übernimmt mit kleineren Kürzungen diejenigen Teile des Artikels 41ter BV, welche die direkte Bundessteuer betreffen [17]. Gegenüber dem VE 95 wurde die Rücksichtnahme auf die Steuerbelastung der Kantone und Gemeinden wieder aufgenommen, wie sie von vielen Vernehmlassern [18] gefordert wurde. Neu festgehalten wird, dass die Steuer von den Kantonen veranlagt und eingezogen wird. Unberücksichtigt blieben die Anträge der Vernehmlasser, welche die direkte Bundessteuer abschaffen möchten [19]. Gefordert wurde auch, dass die Grundzüge der Steuer in der Verfassung selbst festzulegen sind [20]. Dem kann – wie bis anhin – im Bezug auf das Steuerobjekt, das Steuersubjekt und den Höchstsatz gefolgt werden. In Frankenbeträgen festgelegte Abzüge und Mindesteinkommen sind jedoch nach Auffassung des Bundesrats nicht verfassungswürdig [21].

Nach *Absatz 1* ist der Bund wie heute befugt, eine Einkommenssteuer [22] bei natürlichen Personen und eine Reinertrags- sowie eine Kapitalsteuer bei juristischen Personen zu erheben. Diese Aufzählung ist abschliessend. Wie im geltenden Verfassungsrecht wurden die Höchstsätze in den Verfassungsentwurf aufgenommen, da sie politisch von erheblicher Bedeutung sind [23]. Verfassungsrechtlich könnten diese Höchstsätze ohne weiteres gestrichen werden, da sie im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR *642.11*) genügend verankert sind. Als Zwischenlösung wäre ein Transfer in die Übergangsbestimmungen der BV denkbar. Damit hätten sie weiterhin Verfassungsrang, doch würden sie nicht mehr den Hauptkörper der BV belasten.

Absatz 2: Belassen wurde, wie schon festgehalten, die Verpflichtung des Bundes, "bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen", obschon diese Bestimmung eigentlich genügend im Gesetz verankert ist. Die Schonung des Steuersubstrats der Kantone würde sich im übrigen auch aus Artikel 38 ergeben, ebenso wie der Grundsatz, wonach die Kantone die Steuer veranlagen, der neu Absatz 4 einleitet.

Absatz 3: Ebenfalls beibehalten, auch wegen der politischen Bedeutung, wurde die verfassungsrechtliche Bestimmung über den Ausgleich der kalten Progression [24]. Grundsätzlich ist auch diese in Artikel 39 DBG genügend verankert. Danach muss der Bundesrat bei einer Teuerung von über sieben Prozent die Tarifstufen und die Abzüge

---

17 Er entspricht Art. 107 VE 95.

18 AR, UR, OW, ZG, FPS, SHIV, SGV, SBVg, GRLC, ASM/VSM, TVSS, RN, CP, SVFB.

19 SHIV, TVSS, FP-OW, SAP, GVS, KGV, 9 Private.

20 KdK, VS, NE, JU, AG, ZH.

21 Bzgl. Mindesteinkommen a.M. ZG.

22 Nach der Reinvermögenszugangstheorie fallen unter den Begriff "Einkommen" auch Kapitalgewinne. Diese sind erst auf Gesetzesstufe (Art. 7 Abs. 4 Bst. b StHG und Art. 16 Abs. 3 DBG) als steuerfrei erklärt worden. Insofern erübrigen sich die Vorbringen der CSB und KAB.

23 Dagegen haben sich ausgesprochen: LU, SBS-1.

24 Für die Streichung: CVP-Srei.

entsprechend anpassen. Der Ausgleich der kalten Progression setzt begrifflich einen progressiven Tarif voraus. In einem linearen wäre auch kein Ausgleich der kalten Progression notwendig, höchstens bezüglich der Abzüge. Da sowohl der Tarif wie auch die Abzüge im Gegensatz zur früheren Regelung (Art. 8 ÜB) nicht mehr in der Verfassung geregelt werden, ist genau betrachtet auch der Ausgleich der kalten Progression für sich allein genommen in der Verfassung inhaltslos geworden. Um jedoch den programmatischen Aspekt zu betonen, wird die Bestimmung in der Verfassung belassen.

Gestrichen wurden die Steuerfreibeträge von Artikel 41ter Absatz 5 Buchstabe c BV, welche durch Artikel 36 DBG überholt sind (10'700 Franken für Ledige, resp. 20'800 Franken für Verheiratete). Auch so verbietet die Verfassung (Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Schutz des Existenzminimums) dem Gesetzgeber, unter einer gewissen Einkommensgrenze massgebende Steuern einzuführen [25].

Absatz 4 wurde aufgenommen, um die heutige Verfassung korrekt wiederzugeben. Der zweite Satz dürfte aber auch durch eine neue Regelung des Finanzausgleichs ersetzt werden (s. Art. 126). Insofern ist heute eine Änderung an dieser Stelle nicht gerechtfertigt [26].

Übergangsbestimmung: Die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist auf zwölf Jahre begrenzt, zur Zeit bis Ende 2006. Die Bestimmung fällt auf diesen Zeitpunkt dahin.

Artikel 120 Steuerharmonisierung

Artikel 120 entspricht den heutigen Artikeln 42quater und 42quinquies BV [27]. Verglichen mit Artikel 108 VE 95 wurde die Erwähnung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Weiterentwicklung der Harmonisierung gestrichen [28], da sich dies schon aus Artikel 36 ergibt. Die Bestimmung im VE 95 wurde allgemein gut aufgenommen [29], doch gab es diverse Anträge, die über eine Nachführung hinausgehen, und welche deshalb nicht berücksichtigt werden konnten [30].

---

25 Das Bundesgericht leitet aus diesem Anspruch in zwei neuen Entscheiden (je vom 24.5.1996 i.S. H. und i.S. Erika M.) die Nicht-Pfändbarkeit der entsprechenden Steuerforderung ab.

26 Änderungsanträge: SO, FDP, SHIV, SD-SG.

27 Er entspricht Art. 108 VE 95.

28 Der Kanton GR dagegen hat sich für eine Norm ausgesprochen, die die Zusammenarbeit mehr hervorhebt.

29 Explizit: SVV.

30 Streichungsanträge: SD-SG, UVG, ZKFU, KUS, SFG; Kompetenz zur materiellen Steuerharmonisierung: LdU, 8 Private; Ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz für den Bund: SAP.

Absatz 1 enthält eine Kompetenz des Bundes zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese hat er im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR *642.14*) wahrgenommen, das seit 1993 in Kraft ist. Gleichzeitig hat das Parlament das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) verabschiedet und damit einen ersten Schritt in Richtung einer Harmonisierung der Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden getan.

Von der Harmonisierungskompetenz sind nur direkte Steuern betroffen, jedoch nicht ausschliesslich die Einkommens- und Vermögens-, bzw. Gewinn- und Kapitalsteuern [31]. Namentlich kann der Bund auch Steuern harmonisieren, die er selber nicht erhebt (z. B. Vermögenssteuer). Er berücksichtigt dabei Harmonisierungsbestrebungen der Kantone und soll nicht Harmonisierungslösungen vorsehen, die einer weitgehend harmonisierten Lösung der Kantone widersprechen. Der Bund ist jedoch befugt, soweit notwendig Bestimmungen zu harmonisieren, bei denen sich noch keine einheitliche kantonale Lösung abzeichnet oder die erst in wenigen Kantonen geregelt sind [32].

Der Bund überwacht die Einhaltung der Harmonisierung, was im Entwurf nicht mehr ausdrücklich festgehalten wird, aber selbstverständlich weiter gilt. Ebenso selbstverständlich räumt er den Kantonen bei Gesetzesrevisionen eine angemessene Anpassungsfrist ein, wenngleich nicht immer acht Jahre, wie bei der Einführung. Wenn eine steuerpflichtige Person aus dem Steuerharmonisierungsgesetz nach Ablauf der Übergangsfrist von acht Jahren (31. Dez. 2000) etwas zu ihren Gunsten ableiten kann, steht ihr nach Artikel 72 f. StHG gegen die letztinstanzliche kantonale Verfügung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen. Passt ein Kanton nach Ablauf dieser Frist sein Recht nicht an, steht dem Bund die staatsrechtliche Klage zur Verfügung (Art. 83 OG). Die Mitwirkung der Kantone bei der Vorbereitung der Bundesgesetze nach Artikel 42quinquies Absatz 4 BV braucht nicht speziell erwähnt zu werden; sie wird durch die allgemeine Bestimmung von Artikel 36 VE 96 abgedeckt.

Absatz 2: Die Harmonisierungskompetenz erlaubt nur die Regelung von Grundsätzen, sie ist somit nicht umfassend. Insbesondere, nicht abschliessend, sind der Harmonisierung Steuertarife, -sätze und -freibeträge entzogen. Dies heisst jedoch nicht, dass die Kantone diesbezüglich völlig frei wären, da sie andere verfassungsrechtliche Vorgaben, namentlich die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Rechtsgleichheit im Steuerrecht, beachten müssen (s. Kommentar zu Art. 118 und 119).

Absatz 3 entspricht Artikel 42quater BV, der in der Sache auch eine Harmonisierung beinhaltet. Auf Gesetzesstufe ist diese Bestimmung einzig in Artikel 5 des Finanzausgleichsgesetzes (SR *613.1*) umgesetzt. Zusätzlich zu erwähnen ist jedoch noch das Konkordat von 1948 zwischen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluss von Steuerabkommen (SR *671.1*). Ein Kanton möchte die Bundeskompetenz zur Verhinderung von ungerechtfertigten Steuerabkommen gestrichen haben [33].

---

31 *Siehe Cagianut in Kommentar* BV, Art. 42quinquies, Rz. 4 ff.

32 Siehe Cagianut, a.a.O., Rz. 3.

33 ZG.

Der vorliegende Text entspricht Artikel 41ter BV, soweit dieser die Mehrwertsteuer regelt. Gegenüber Artikel 109 VE 95 wurde er nicht verändert. Einige Kantone wünschen, dass die Grundzüge der Steuer in der Verfassung selber festzulegen seien [34], was nach Auffassung des Bundesrats geschehen ist. In der Vernehmlassung wurde neben Anträgen, die eher das zukünftige Mehrwertsteuergesetz [35] als die Verfassung betreffen, weiter die Erhöhung der Höchstsätze [36] verlangt.

Absatz 1 regelt die Mehrwertsteuer analog Artikel 41ter Absätze 1 und 1bis BV. Die Satzerhöhung auf 6,5 Prozent nach Absatz 1bis wurde direkt in den Text integriert. Der Begriff "Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug" wurde durch den gebräuchlichen Begriff "Mehrwertsteuer" ersetzt. Wie schon in der geltenden Verfassung wird sich erst ein zukünftiges Mehrwertsteuergesetz auf diese Bestimmung stützen. Die geltende Verordnung, die sich an Artikel 8 ÜB hält, bedarf einer analogen Norm in den Übergangsbestimmungen zum Verfassungsentwurf.

Absatz 2 übernimmt mit einer kleinen sprachlichen Anpassung wörtlich den zweiten Satz von Artikel 41ter Absatz 3. Wie bis anhin sind 5 Prozent des Ertrags für Massnahmen zur Entlastung unterer Einkommensschichten reserviert. Allerdings geht in den ersten fünf Jahren nach Einführung der Mehrwertsteuer (bis 1999) die spezielle Norm von Artikel 8 Absatz 4 ÜB (Art. 185 Ziff. 10 Abs. 2 VE 96) vor.

Absatz 3 entspricht mit einer kleinen sprachlichen Änderung Absatz 3bis von Artikel 41ter BV. Er erlaubt die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 7,5 Prozent. Der Zusatzertrag ist ausschliesslich für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu verwenden.

Die *Übergangsbestimmungen* entsprechen wörtlich dem heutigen Artikel 8 ÜB mit folgenden Ausnahmen:

1. Der Einleitungssatz wurde sprachlich, jedoch nicht inhaltlich verändert.

2. Absatz 3 von Artikel 8 ÜB (vorgezogener Vorsteuerabzug, Regelung des Übergangs von der WUST zur MWST) wurde, weil obsolet, gestrichen.

3. Artikel 8bis ÜB (die Erhöhung des Satzes von 6,2% auf 6,5%, bzw. von 1,9% auf 2%) wurde in den Text integriert.

4. Artikel 8ter ÜB wird wörtlich Absatz 3 der Norm.

---

34 Der Antrag stammt von VS, NE, JU, AG und der KdK. Der Kanton GE dagegen stimmt ausdrücklich der Vernehmlassungsvorlage zu.

35 Steuerbefreiung von Tourismus (GR), Brockenhäusern (EDU) und nachhaltigen Aktivitäten (SGS-1, SOLAR, SSES), nur einmalige Belastung durch MWST (SGV, GRLC).

36 SBS-1: 10%; dieselbe und CSB sowie KAB bezüglich des AHV-Zuschlags.

5. Die implizit enthaltene Kompetenz des Bundesrates zur Regelung der Steuerhinterziehung und der Steuergefährdung (s. AB *1993* N 331) wurde in Buchstabe m aufgenommen.

6. Mehrmals wurde das Wort "Umsatzsteuer" durch "Mehrwertsteuer" ersetzt.

Eine Abgabe ist nach dem Legalitätsprinzip in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln, was sich auch aus Artikel 41ter Absatz 6 BV ergibt. In Abweichung von diesem Grundsatz ermöglicht Artikel 8 ÜB dem Bundesrat, bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes die Mehrwertsteuer auf Verordnungsstufe zu regeln [37]. In der Verfassungnorm müssen die vom Legalitätsprinzip verlangten notwendigen Leitlinien enthalten sein: das Steuerobjekt, das Steuersubjekt und die Bemessungsgrundlagen. Von diesen Vorgaben kann der Bundesrat in der Verordnung nicht abweichen. Entsprechend kann der Gesetzgeber aber auch nicht punktuell in die Kompetenzenverteilung der Verfassung eingreifen. Dem Gesetzgeber steht nur die Möglichkeit offen, gestützt auf Artikel 41ter BV (bzw. Art. 121 VE 96) ein Mehrwertsteuergesetz zu erlassen, das die Verordnung des Bundesrates ablöst. Auch ein Gesetz kann sich aber im Rahmen des Legalitätsprinzips (s. Kommentar zu Art. 118) auf das Grundsätzliche beschränken und gewisse untergeordnete Materien erneut dem Bundesrat delegieren.

Übergangsrecht ist auch Artikel 8ter ÜB (Tourismussatz). Während der Geltungsdauer der Mehrwertsteuerverordnung darf ein Sondersatz nur durch ein referendumspflichtiges Gesetz [38] und nicht etwa durch eine bundesrätliche Verordnung eingeführt werden. Ein auf Artikel 41ter BV gestütztes Mehrwertsteuergesetz jedoch kann den Steuersatz für Tourismusleistungen, die in erheblichem Ausmass von Ausländern konsumiert werden, grundsätzlich frei festsetzen. Nach Annahme eines Gesetzes ist die Bestimmung, wonach der Tourismussatz einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, obsolet, da sich dies schon aus Artikel 41ter Absatz 6 BV ergibt. Hätte der Verfassungsgeber den Gesetzgeber einzuschränken wollen ("sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert"), hätte man die Einschränkung in Artikel 41ter BV wiederholen müssen [39].

Artikel 8ter BV wurde historisch so verstanden, dass erst bei einer Erhöhung des Normalsatzes ein Sondersatz in Frage kommen soll. Der Wortlaut der Bestimmung lässt jedoch ein heutiges Tätigwerden des Gesetzgebers zu [40].

Die Kompetenz zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2006 begrenzt; die Bestimmung fällt auf diesen Zeitpunkt dahin.

---

37 Falls das MWSTG vor der Verfassungsrevision in Kraft treten sollte, kann auf die Übergangsbestimmungen verzichtet werden (gleicher Meinung: SBVg). Das Übergangsrecht kann jedoch vorher aus den dargestellten Gründen weder gestrichen (CLAFG) noch vereinfacht (FR, SGCS) werden.

38 So geschehen im BB über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen vom 22. März 1996 (AS 1996 2379).

39 Vgl. die "Sportlerinitiative", BBl 1995 III 114.

40 AB 1993 S 339 ff. und N 387 ff., namentlich 390 Votum Spoerry und BBl 1996 I 1350.

Artikel 122 Stempelsteuer, Verrechungssteuer, Retorsionssteuer

Der vorliegende Text entspricht grundsätzlich Artikel 41bis BV, soweit die im Titel genannten Steuern betroffen sind. Er ist gegenüber Artikel 110 VE 95 unverändert. In der Vernehmlassung wurden drei Forderungen gestellt, denen nach Auffassung des Bundesrates nicht gefolgt werden kann. Erstens möchten verschiedene Vernehmlasser einzelne oder sämtliche dieser Steuern abschaffen [41], zweitens möchte ein Vernehmlasser auch für die Verrechnungssteuer einen Höchstsatz in die Verfassung aufnehmen [42], und drittens möchten zwei Vernehmlasser das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer einschränken oder ausdehnen [43].

Nach *Absatz 1* kann der Bund eine Stempelsteuer erheben. Der Begriff ist nicht sehr klar, hat doch die Stempelsteuer (oder -abgabe) mit einem Stempel nichts (mehr) zu tun. Sie wird als Emissionsabgabe bei der Ausgabe von Wertpapieren und als Umsatzabgabe beim Handeln mit solchen erhoben. Im Entwurf weggelassen wurden die Coupons, Wechsel und wechselähnlichen Papiere, die alle Wertpapiere nach den Artikeln 965 ff. OR darstellen und deshalb weiterhin der Steuer unterliegen.

Nach *Absatz 2* kann der Bund eine Verrechnungssteuer erheben. Das Steuerobjekt findet sich auf Verfassungsstufe und ist gleich wie bis anhin umschrieben.

Nach *Absatz 3* kann der Bund eine Sondersteuer zu Lasten von Personen, die im Ausland wohnen, erheben. Diese sog. Retorsionssteuer, die bis heute noch nie erhoben wurde, soll "extensiven Besteuerungstendenzen" anderer Staaten vorbeugen (BBl *1957* I 571).

Übergangsbestimmung: Bis nur Neuordnung des Finanzausgleichs muss diese Bestimmung von Artikel 10 ÜB beibehalten werden, da sie direkt Artikel 2 des Verrechnungssteuergesetzes (SR *642.21*) modifiziert. Gegebenfalls kann auch das Gesetz geändert werden, das immer noch einen Kantonsanteil von 12 Prozent vorsieht, obschon der Steuersatz heute 35 Prozent beträgt.

Artikel 123 Besondere Verbrauchssteuern

Artikel 123 ist eine Zusammenfassung diverser Bestimmungen, die sich an verschiedenen Stellen der geltenden Verfassung (Art. 32bis, 36ter, 41bis und 41ter BV) finden und besondere Verbrauchssteuern regeln. Diese Steuern werden grundsätzlich bei der Inlandproduktion und bei der Einfuhr erhoben, soweit notwendig auch beim Eigenverbrauch. Gegenüber Artikel 111 VE 95 wurden kleinere redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Mehrere Vernehmlasser forderten verschiedene Änderungen, die jedoch alle nicht im Rahmen einer Nachführung des geltenden Verfassungsrechts aufgenommen werden können. Sie stellten alle Neuerungen dar: Eine allgemeine Alkoholsteuer (inkl.

41 KVP, SAP, GVS, KGV, SBVg.

42 SBVg.

43 Zusätzlich "Gewinne aus Glücksspielen": LOT; streichen VSt auf Versicherungsleistungen: SVP-Goss.

Wein) [44], eine Energieabgabe [45], eine Abgabe auf nicht erneuerbaren Ressourcen [46], eine Verpackungssteuer [47], eine Casinosteuer [48] und eine Streichung aller besonderen Verbrauchssteuern [49]. Aus denselben Gründen unberücksichtigt blieben die Anträge auf Festsetzung der Steuersätze in der Verfassung [50] und auf Aufhebung oder Erweiterung der Zweckbindung der Steuern [51]. Gefordert wurde weiter, bei der Festlegung der Steueransätze gesundheitspolitische und ökologische Aspekte sowie die Sozialkosten zu berücksichtigen [52], was heute schon geschieht, aber nicht auf Verfassungsstufe vorgeschrieben ist. Viele Vernehmlasser begrüssen ausdrücklich die Beibehaltung des Alkoholzehntels [53].

Absatz 1: Bei der Tabaksteuer wurde die Umschreibung des Steuerobjekts gekürzt, doch bleibt dem Bund weiterhin die Besteuerung sämtlicher Tabakwaren und Erzeugnisse möglich, die wie Tabak verwendet werden. Zigarettenpapierchen fallen unter den Begriff "Tabakwaren".

Die Aufnahme der Steuer auf gebrannten Wassern an dieser Stelle enthält insofern eine kleine Änderung, als der Import gebrannter Wasser bis vor kurzem nicht besteuert, sondern mit einer Monopolabgabe belastet war. Da das Alkoholgesetz seit 1995 eine nichtdiskriminierende Besteuerung von Importen vorsieht (AS *1995* 1833, BBl *1994* IV 1100), ist diese Modifikation unproblematisch.

Die Biersteuer wird seit 1935 gestützt auf einen Bundesratsbeschluss über die Getränkesteuer (SR *641.411*) erhoben. 1958 wurde auf Verfassungsstufe die Gesamtbelastung des Bieres auf dem Stand vom 31. Dezember 1958 eingefroren (17,7%) und 1967 in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (SR *632.112.21*) festgelegt, dass Bemessungsgrundlage der Bier-Engrospreis sei. Diese Erlasse, die durch Artikel 9 ÜB faktisch auf Verfassungsstufe gehoben wurden, werden erst durch ein allfälliges Biersteuergesetz abgelöst. Somit kann die detaillierte Bestimmung von Artikel 41ter Absatz 4 Buchstabe b BV gekürzt werden, da sich die Präzisierungen indirekt aus Artikel 9 ÜB ergeben. In einem allfälligen Gesetz müsste mit dem hier vorgeschlagenen Verfassungswortlaut der

---

44 Auch Wein besteuern: KVP, VSFA, ASA-2, SAB, SAS, SGUD; Kompetenz zur Erhebung einer allgemeinen Alkoholsteuer aufnehmen: LdU, EFK, EMK, SGF, ABSV, AAV, IOGT, BKdtS, ABV-BS, ABSV-BS, CBR, ASA-2, VSFA, SAB, SAS.

45 DJS, SP-Münch, SGF.

46 SP-F/ZH.

47 CSB, KAB.

48 ASA-2.

49 GVS, KGV.

50 ASA-2, BKdtS.

51 GR, EDU, KVP,SFA,SP-F/ZH, SGPG.

52 SGUD, SFA.

53 CBR, SFA, ABSV, AAV, IOGT, BKdtS, ABSV-BS, VSD, SGUD. Letztere möchte die Folgeschäden von Alkohol- und Tabakkonsum durch die entsprechenden Steuern finanzieren.

heutige automatische Teuerungsausgleich neu beschlossen werden, da er nicht mehr verfassungsmässig vorgegeben wäre.

Die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag (bis heute "Treibstoffzollzuschlag", s. Art. 70) wurden 1993 im Rahmen der Umwandlung von Fiskalzöllen in besondere Verbrauchssteuern in die Verfassung aufgenommen. Ein entsprechendes Gesetz wurde am 21. Juni 1996 vom Parlament verabschiedet. Dieses wird am 1. Januar 1997 in Kraft treten.

Das gleiche gilt für das Automobilsteuergesetz, das eine Steuer auf dem Import und der inländischen Herstellung von Automobilen und deren Bestandteilen vorsieht. Auswirkungen auf die Motorfahrzeugsteuern sind nicht zu befürchteten [54], da nicht der Besitz oder Betrieb von Automobilen dieser Steuer untersteht, sondern der Import und die Inlandherstellung.

Absatz 2: Der Mineralölsteuerzuschlag wird auf Treibstoffen erhoben und zur Finanzierung von Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (Art. 70) verwendet.

Nach *Absatz 3* erhalten die Kantone weiterhin zehn Prozent des Ertrags der Alkoholsteuer zur Bekämpfung von Suchtproblemen (Alkohol, Drogen, Medikamente etc.). Dabei können sie nicht nur die Auswirkungen bekämpfen, sondern auch die Probleme an der Wurzel anpacken, allerdings ohne zusätzliche Besteuerungskompetenz (s. Art. 125).

Ohne die *Übergangsbestimmung* könnte die Biersteuer, bei der das Steuerobjekt und der Tarif auf Verfassungsstufe, die Bemessungsgrundlagen in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss und das Steuersubjekt sowie das Verfahren in einem Bundesratsbeschluss geregelt sind, nicht mehr erhoben werden (s. oben zur Biersteuer).

Artikel 124 Zölle

Dieser Artikel ersetzt die Artikel 28–30 der geltenden BV. Er entspricht integral Artikel 112 VE 95, der kaum bestritten war [55].

Der Zoll ist eine vom Staat aufgrund seiner Gebietshoheit erhobene öffentlichrechtliche Abgabe auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr. Steuerrechtlich handelt es sich um eine Wirtschaftsverkehrssteuer. Mit der Zollerhebung können unterschiedliche politische Ziele verfolgt werden. Dementsprechend lassen sich die Zölle nach ihrer Zweckbestimmung in folgende Kategorien einteilen:

– Finanz- oder Fiskalzölle: Sie dienen dem Staat einzig als Finanzquelle.

---

54 OW, SH, FRSP.

55 Ausdrückliche Zustimmung: VSIG. Der FVöV möchte in einer Bestimmung die polizeilichen und militärischen Aufgaben der Zollverwaltung abgestützt haben.

- Wirtschaftszölle: Als Schutzzölle bezwecken sie die Protektion der Binnenwirtschaft, als Lenkungszölle üben sie dirigierenden Einfluss auf den Inlandmarkt aus.

- Gemischte Zölle: Sie erfüllen mehrere Funktionen nebeneinander. Häufig kumulieren sich fiskalische und handelspolitische Zielsetzungen. Es sind auch andere Kombinationen möglich. So üben Prohibitiv- oder Sperrzölle, die ausländische Waren derart belasten, dass sie mit den inländischen nicht mehr in Wettbewerb treten können, sowohl handelspolitisch diskriminierende als auch intern protektionistische Wirkungen aus.

Internationale Abkommen (u.a. EFTA, Freihandelsabkommen mit der EG, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, GATT/WTO) haben dazu geführt, dass Zölle und andere Grenzabgaben an Bedeutung verloren haben. Zudem gingen die Zölle in der Schweiz nominal zurück, da unser Land den Gewichts- und nicht den Wertzoll als Bemessungsgrundlage kennt. Trotzdem – und das ist dem stark gewachsenen Frachtverkehr und den vom Zoll erhobenen Fiskalabgaben (Treibstoff, Tabak) zu verdanken – nehmen die Einnahmen des Bundes kontinuierlich zu. Allerdings bleibt festzuhalten, dass der Schweizer Zoll 1970 mit 3,4 Milliarden Franken noch fast die Hälfte der Bundeseinnahmen bestritt und heute mit 8,1 Milliarden Franken nur noch gut einen Fünftel dazu beisteuert.

Die Zollerhebungsgrundsätze von Artikel 29 BV, die vorwiegend programmatischer Art sind, mussten gewährleisten, dass der Bund mit seiner Zollpolitik bestimmte, vorgegebene Bahnen nicht verlässt. Gleichzeitig sind diese Erhebungsgrundsätze aber durch Uneinheitlichkeit und Unbestimmtheit geprägt, Zielkonflikte sind unvermeidlich. Die Forderung nach einer geringen Zollbelastung von Grundnahrungsmitteln steht in krassem Gegensatz zur agrarprotektionistischen Politik. Aus diesen Gründen wird im Rahmen der Verfassungsrevision vorgeschlagen, auf die Aufzählung von speziellen Politiken zu verzichten [56]. Unnötig, weil selbstverständlich, ist auch die Bestimmung, wonach der Ertrag der Zölle in die Bundeskasse fällt (Art. 30 BV).

Artikel 125 Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung

Die Bestimmung stellt geltendes Recht dar (Art. 42bis Abs. 2 BV) [57]. Eingang in die Verfassung hat diese Bestimmung über die Stempelsteuer gefunden [58]. Die Kantone und Gemeinden dürfen keine Stempel-, Verrechnungs-, Mehrwert- oder besondere Verbrauchssteuer einführen, wenn der Bund das gleiche Steuerobjekt auch besteuert. Massgebend ist, ob es sich um eine gleichgeartete oder nach neuer Terminologie "gleichartige" Steuer handelt. Durch die Formulierung "was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der Steuer bezeichnet" ist auch sichergestellt, dass Steuerobjekte, die der Bund grundsätzlich als solche bezeichnet, jedoch in einer speziellen Bestimmung als steuerfrei erklärt, ebenfalls keiner gleichartigen kantonalen oder kommunalen Steuer unterstellt

---

56 Dagegen hat sich in der Vernehmlassung nur die SGCI gewehrt.

57 Art. 124 VE 96 entspricht Art. 113 VE 95.

58 Locher in Kommentar BV, Art. 41bis, Rz. 71.

werden dürfen. Kantonale Steuern jedoch, die beispielsweise am Umsatz als Steuerobjekt anknüpfen, diesen jedoch nur als Kriterium zur Festlegung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit heranziehen, bleiben weiterhin zulässig [59]. Neben diesen kantonalen Steuern haben sich in der Praxis neuerdings vor allem im Bereich kantonaler Energieabgaben und seit 1995 im Bereich der Mehrwertsteuer Probleme [60] ergeben: Seit deren Einführung sind diverse Dienstleistungen der Mehrwertsteuer unterstellt, die bis anhin nicht von Artikel 41ter Absatz 2 BV erfasst waren. Der Eintritt zu gewerblichen Ausstellungen (BEA, MUBA, Züspa, OLMA etc.) oder Dancings ist der Mehrwertsteuer unterstellt, womit die bisher oft bestehende kommunale Billetsteuer fraglich wurde. Nach einem neusten Entscheid des Bundesgerichts [61] sind kantonale und kommunale Billetsteuern grundsätzlich keine gleichartigen Steuern, sogar wenn auf demselben Umsatz sowohl die Mehrwertsteuer als auch die Billetsteuer erhoben werden.

Gegenüber Artikel 113 VE 95 wurde der damalige Absatz 2 (Besteuerung der Frachturkunden der SBB, Art. 7 ÜB) gestrichen, der vor allem geschichtlich zu verstehen ist. In der Verfassungsrevision von 1958 wollte man verhindern, dass die Kantone auf Frachturkunden Abgaben erheben, die der Bund gleichzeitig abgeschafft hat. Falls sich eine solche Regelung nach wie vor aufdrängt, genügt eine solche im Gesetz [62].

Artikel 126 Finanzausgleich

Artikel 126 enthält die Kompetenz des Bundes zur Regelung des interkantonalen Finanzausgleichs, der heute vor allem in den Artikeln 41ter Absatz 5 Buchstabe b (s. Art. 119 Abs. 4) und 42ter BV normiert ist. Gegenüber dem Artikel 114 VE 95 wurden nur sprachliche Änderungen vorgenommen. In der Vernehmlassung war unbestritten, dass der Finanzausgleich einer umfassenden Neuregelung bedarf [63]. Die Anträge betrafen einerseits den Ort und den Zeitpunkt der Änderung [64] und andererseits die inhaltliche Ausgestaltung [65], die hier noch nicht zur Diskussion steht. Ein Vernehmlasser [66] will die Bestimmung streichen.

Das System des Finanzausgleichs wird nach einem Entscheid des Bundesrates vom 22. Juni 1994 zur Zeit umfassend überarbeitet. Zu diesem Zweck wurde eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement und von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren

---

59 BGE 96 I 582 f.

60 (Nur) zu diesem Bereich wurden in der Vernehmlassung auch diverse Anträge gestellt: OW, ZG, ZH, GR, BL, FRSP (im Sinne eines kantonalen Vorbehalts der Billetsteuern), SAP (im Sinne einer Streichung).

61 BGE vom 16.7.1996 i.S. A. SA c. Kanton Genf (droit des pauvres).

62 Vgl. Locher in Kommentar BV, Art. 7 ÜB, Rz. 6.

63 Zustimmend: GE, ZG, VD, FDP-ZH, KVP

64 Schon hier: OW.

65 TI, SO, NE, CVP-OW, G-Worb, GEM, SSV-2, VRB, G-Untäg.

66 SD-SG.

geschaffene Projektorganisation eingesetzt, die Ende 1995 erste Vorschläge abgeliefert hat. Der Bundesrat hat am 11. März 1996 von diesen Vorschlägen Kenntnis genommen und darüber ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Das Ergebnis spricht für eine grundlegende Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Art und Weise der Subventionierung sowie des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Der Bundesrat hat am 23. Oktober 1996 von diesem Ergebnis Kenntnis genommen und eine neue, erweiterte und paritätische Projektorganisation mit den Kantonen geschaffen. Sie ist beauftragt die Vorschläge zu vertiefen und konkrete Verfassungs- und Gesetzesentwürfe zur Diskussion zu stellen. Aus diesem Grund ist es im heutigen Zeitpunkt wenig sinnvoll, den geltenden Finanzausgleich schon an dieser Stelle im Verfassungsentwurf zu ändern. Der vorliegende Text ist provisorischer Natur, bis der Bundesrat und der Verfassungsgeber über den Inhalt der Neuausrichtung entschieden haben.

4. Titel: Volk und Stände

Die Nachführung im Bereich der Volksrechte beschränkt sich im wesentlichen auf eine redaktionelle Überarbeitung und Umgruppierung der geltenden Verfassungsbestimmungen. Die augenfälligste formelle Neuerung besteht darin, dass die Volksrechte – in der heutigen Verfassung verstreut zu finden – zusammen mit den Mitwirkungsrechten der Kantone nun in einem eigenen, vierten Titel "Volk und Stände" [1] zusammengefasst sind. Das unterstreicht ihre besondere Bedeutung, sind sie doch ein entscheidendes Wesensmerkmal unseres politischen Systems.

Das Ergebnis dieser überwiegend redaktionellen Nachführung darf nicht unterschätzt werden. Der Verfassungsentwurf bietet eine transparente, übersichtliche Regelung der Volksrechte an. Das erste Kapitel regelt das eidgenössische Stimm- und Wahlrecht als Grundbedingung für die Ausübung der Volksrechte. Im zweiten Kapitel werden die einzelnen Volksrechte – Initiative und Referendum – und die Mitwirkungsrechte der Kantone geregelt, daran anschliessend die Feststellung der Abstimmungsergebnisse. In einem wesentlichen Punkt nimmt der Verfassungsentwurf ungeschriebenes materielles Verfassungsrecht auf: Er verankert die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts explizit als inhaltliche Schranke der Verfassungsrevision und trägt damit entscheidend zur Rechtssicherheit bei.

Der vierte Titel weist Schnittstellen mit dem sechsten Titel auf, der in seinem ersten Kapitel die Revisionsbestimmungen enthält und die Institute der Totalrevision und Teilrevision der Bundesverfassung regelt. Daraus ergeben sich einige wenige unvermeidbare Überschneidungen mit den Bestimmungen über die Volksinitiative.

1. Kapitel: Stimm- und Wahlrecht

Das erste Kapitel enthält eine Grundsatzbestimmung zu den politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger im Bund. Sie statuiert die Voraussetzungen des eidgenössischen Stimm- und Wahlrechts und bezeichnet die politischen Rechte, die den Stimmberechtigten auf Bundesebene zustehen, im einzelnen. Das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten wird durch das kantonale Recht geregelt, wie Artikel 47 VE 96 (Ausübung des Stimm- und Wahlrechts) ausführt. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe – auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene – ist im Grundrechtsteil in Artikel 30 VE 96 (Wahl- und Abstimmungsfreiheit) in allgemeiner Form verankert.

---

1 Ein Hinweis zur Terminologie: Der VE 96 verwendet den Begriff "Stände", wenn die Kantone aufgrund ihrer Mitwirkungsrechte an der Willensbildung im Bund als Organe des Bundes auftreten.

Artikel 127

Artikel 127[2] *Absatz 1* entspricht Artikel 74 Absatz 1 und 2 BV. Er ordnet in übersichtlicher Weise das Stimmrecht im Bund. Dafür werden vorausgesetzt: Schweizer Bürgerrecht, vollendetes 18. Altersjahr und keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche. Der Verfassungsentwurf übernimmt damit die in Artikel 2 BPR statuierten Ausschlussgründe: Die politischen Rechte sollen einer Person nur bei ihrer Entmündigung infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche nach Artikel 369 ZGB entzogen werden können. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass das erforderliche Minimum an politischer Urteilsfähigkeit für die Ausübung des Stimmrechts nicht mehr gegeben ist. Bei den übrigen Bevormundungsfällen oder aus anderen Gründen ist der Ausschluss von den politischen Rechten unzulässig.

Der zweite Satz von Absatz 1 statuiert das Prinzip des allgemeinen Stimmrechts und erklärt alle Stimmberechtigten als politisch gleichberechtigt. Aus Gründen der Symmetrie ist auch die Gleichheit der Pflichten der Bürgerinnen und Bürger erwähnt, obwohl weder die BV noch das BPR solche vorsehen. Die Kantone indessen können diese Lücke füllen, so etwa durch Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger, in einem Wahlbüro mitzuhelfen, oder dadurch, die Teilnahme an den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen obligatorisch zu erklären[3]. Der Bundesgesetzgeber könnte diese Regelungen ohne weiteres übernehmen.

Absatz 2 gibt eine inhaltliche Übersicht über die politischen Rechte im Bund und beruht auf verschiedenen Artikeln der BV: 73, 74, 89 Absatz 2–5, 89bis Absatz 2 und 3, 120, 121, 123. Die Bestimmung statuiert das Recht der Stimmberechtigten auf Teilnahme an den Nationalratswahlen und an den eidgenössischen Abstimmungen sowie das Recht, eidgenössische Volksinitiativen und Referenden zu ergreifen und zu unterzeichnen.

Nur sehr wenige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser haben sich zu Artikel 127 geäussert. Vereinzelt wurde eine Überprüfung bzw. Streichung der Ausschlussgründe der Geisteskrankheit und Geistesschwäche gewünscht[4]. Dieser Antrag überschreitet indessen den Rahmen der Nachführung. Auch wurde das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer gefordert[5]. Es erscheint uns indessen nicht opportun, einen entsprechenden Vorschlag zu präsentieren. Die politische Integration der Ausländerinnen und Ausländer sollte nicht auf eidgenössischer Ebene ihren Anfang nehmen, sondern in ihrem unmittelbaren Umfeld, das heisst in ihren Wohngemeinden. Ob und wie dieser politische Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung angegangen werden soll, ist primär Sache der Kantone.

Die Gesetzgebungskompetenz von Artikel 74 Absatz 3 BV versteht sich von selbst; sie kann ersatzlos gestrichen werden.

---

2 Art. 127 entspricht Art. 115 VE 95.

3 Grisel in Kommentar BV, Art. 74, Rz. 9.

4 PI, SEI.

5 Grüne (die dieses Recht zumindest auf Gemeindeebene statuieren wollen), DJS, FRIE.

Artikel 66 BV wird nicht mehr übernommen. Die Bestimmung, die den Bundesgesetzgeber ermächtigt, die Gründe festzulegen, aus welchen die Bürgerinnen und Bürger zur Ausübung der politischen Rechte unfähig erklärt werden können, hat heute keine Bedeutung mehr und kann ohne Schaden aufgehoben werden.

2. Kapitel: Initiative und Referendum

Im Anschluss an das erste Kapitel mit seiner Grundsatzbestimmung zum Stimm- und Wahlrecht befasst sich das zweite Kapitel mit den einzelnen Volksrechten: Initiative und Referendum. Es zeichnet sich durch eine klare systematische Gliederung aus: Zuerst wird die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung und jene auf Teilrevision geregelt, anschliessend das Referendum in seinen verschiedenen Formen (obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr oder blossem Volksmehr, fakultatives Referendum). Das Kapitel schliesst mit einer Bestimmung über die Feststellung der Abstimmungsergebnisse.

Die Reform der Volksrechte, die weiter hinten unter Ziffer 22 ausführlich dargestellt wird, schlägt einige bedeutende Änderungen des geltenden Systems vor, so etwa eine Ausdehnung des Initiativrechts durch die Einführung einer neuen Initiativform, mit der die Aufhebung oder Anpassung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen gefordert werden kann (vgl. dazu die Ausführungen zur allgemeinen Volksinitiative [Art. 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte]), sowie eine beachtliche Erweiterung des fakultativen Referendums im innerstaatlichen wie im aussenpolitischen Bereich (vgl. dazu die Ausführungen zum fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendum [Art. 131*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte] und zum Referendum in internationalen Belangen [Art. 131*b* VE 96 Reformbereich Volksrechte]).

Artikel 128 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

Artikel 128 [6] übernimmt diejenigen Regelungen von Artikel 120 BV – gestrafft und neu redigiert –, welche die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung betreffen.

Für das Zustandekommen der Initiative werden 100 000 Unterschriften vorausgesetzt (*Abs. 1*). Die Initiative ist in die Form einer allgemeinen Anregung zu kleiden. Um die Bedeutung und Tragweite des Verfahrens der Totalrevision hervorzuheben, ist folgende Erschwerung vorgesehen: Nach Zustandekommen der Initiative muss das Volk vorfrageweise darüber abstimmen, ob eine Totalrevision durchzuführen ist (*Abs. 2*) [7]. Bei dieser Abstimmung ist einzig das Volksmehr massgebend; das Erfordernis des doppelten Mehrs wird der Endabstimmung vorbehalten.

---

6 Art. 128 entspricht Art. 116 VE 95.

7 Seit 1874 ist erst einmal, 1934, eine Initiative auf Totalrevision zustande gekommen (sog. Frontisten-Initiative), wobei sich das Volk am 8. September 1935 gegen die Einleitung einer Totalrevision ausgesprochen hat.

In der Vernehmlassung wurden einige wenige Änderungswünsche vorgebracht. Insbesondere wurden Doppelspurigkeiten mit Artikel 182 VE 96 (Totalrevision) kritisiert [8]. Solche Wiederholungen lassen sich jedoch nicht vollständig vermeiden, da Artikel 128 als Teil der Bestimmungen über die Volksrechte die *Volksinitiative* auf Totalrevision regelt und Artikel 182 als Teil der Revisionsbestimmungen das *Institut der Totalrevision* als solche [9].

Artikel 129 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

Artikel 129 [10] entspricht Artikel 121 BV; er bringt diese Bestimmung in eine gestraffte und zeitgemässe Form. Die Regelung von Artikel 121 Absatz 1 BV wird nur insoweit übernommen, als sie die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung betrifft; das ebenfalls in Artikel 121 Absatz 1 BV verankerte Initiativrecht der Bundesversammlung ist in den Revisionsbestimmungen im 6. Titel des Entwurfs enthalten.

Artikel 129 verankert in *Absatz 1* das Initiativrecht des Volkes auf Teilrevision der Bundesverfassung. Wie bei einer Totalrevision werden für das Zustandekommen der Volksinitiative 100 000 Unterschriften vorausgesetzt. Die Initiative ist auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines einzelnen oder mehrerer sachlich zusammenhängender Artikel gerichtet.

Absatz 2 statuiert den Grundsatz der Einheit der Form. Danach muss die Initiative auf Teilrevision entweder als allgemeine Anregung, die der Bundesversammlung eine generelle Leitidee vorlegt, oder als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst sein. Eine Vermischung der beiden Formen ist unzulässig, da je nach Ausgestaltung des Volksbegehrens ein anderes Verfahren zur Anwendung kommt.

Absatz 3 regelt die wichtige Frage der Ungültigerklärung von Volksinitiativen auf Teilrevision. Jede Volksinitiative muss zwei formelle Schranken wahren: die Einheit der Form (siehe oben) und die Einheit der Materie [11]. Wird eine dieser Schranken verletzt, ist die Initiative durch die Bundesversammlung ungültig zu erklären [12].

Als materielle Schranke des Initiativrechts werden die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts aufgeführt; im Einklang mit der herrschenden Lehre gelten diese nach der neuesten Praxis der Bundesbehörden als inhaltliche Grenze *jeder* Verfassungsrevision [13].

---

8 EVP, NHG.

9 Dieselben Überschneidungen ergeben sich auch zwischen Art. 129 (Volksinitiative auf Teilrevision) und Art. 183 (Teilrevision) des vorliegenden Entwurfs.

10 Art. 129 VE 96 entspricht Art. 117 VE 95.

11 Siehe den Kommentar zu Art. 183 VE 96 (Teilrevision).

12 Art. 75 BPR.

13 Vgl. Botschaft über die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik", BBl 1994 III 1486 ff., und ihre Ungültigerklärung durch die Bundesversammlung, BBl 1996 I 1355. Vgl. auch den Kommentar zu Art. 183 VE 96 (Teilrevision).

Eine Initiative, die gegen eine dieser zwingenden Normen des internationalen Rechts verstösst, ist durch die Bundesversammlung ungültig zu erklären.

Die Verankerung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als materielle Schranke der Verfassungsrevision wurde von einigen Vernehmlassern abgelehnt [14]. Diese verkennen aber, dass es sich bei zwingendem Völkerrecht um Rechtnormen handelt, die für einen Rechtsstaat "von derart grundlegender Bedeutung sind, dass er sich den daraus fliessenden Verpflichtungen auf keine Weise entziehen kann" [15]. Soweit *ius cogens* nicht im Völkergewohnheitsrecht verankert ist, sondern sich aus einem Staatsvertrag ergibt, kann sich somit ein Staat auch nicht mittels Kündigung des Vertrags von den zwingenden völkerrechtlichen Verpflichtungen lösen. Unbestrittenermassen zum *ius cogens* zählen etwa der Kern des humanitären Völkerrechts, das Gewaltverbot, das Aggressionsverbot, das Genozid- und das Folterverbot. Diese Regeln sind deshalb zwingend ausgestaltet, weil sie zu den Grundregeln zwischenstaatlichen Verhaltens gehören und für das friedliche Zusammenleben der Menschheit oder ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Auch Volk und Ständen kommt hier keine Wahlfreiheit zu. Aus diesem Grund erachtet es der Bundesrat als richtig – in Übereinstimmung mit der weit überwiegenden Lehre und der neusten Praxis der Bundesversammlung –, die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als materielle Schranke der Verfassungsrevision explizit zu verankern. Die Gültigkeitsvoraussetzungen für Volksinitiativen werden dadurch übersichtlich und transparent geregelt.

Absatz 4 regelt das Verfahren, in dem die Initiative in Form der allgemeinen Anregung behandelt wird. Lehnen die beiden Räte das Begehren ab, so findet eine Vorabstimmung statt. Stimmt das Volk der Initiative in dieser Vorabstimmung zu, oder ist die Bundesversammlung von Anfang an mit dem Begehren einverstanden, so arbeitet sie eine entsprechende Revisionsvorlage aus, wobei sie in den wesentlichen Punkten, das bedeutet im Ziel, im Inhalt und in den Mitteln, aber nicht in Einzelheiten von untergeordneter Bedeutung an die Initiative gebunden ist. Das Verfahren muss als gescheitert betrachtet werden, wenn sich die Räte über den von ihnen ausgearbeiteten Verfassungstext nicht einigen können [16].

In *Absatz 5* schliesslich ist der Verfahrensablauf für die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs dargestellt. Das Volksbegehren ist so, wie es eingereicht wird, Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Die Bundesversammlung gibt dabei eine Empfehlung ab in befürwortendem oder in ablehnendem Sinn. Empfiehlt sie die Verwerfung der Initiative, kann sie ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser wird Volk und Ständen gleichzeitig mit der Initiative vorgelegt. Den Text der formulierten Initiative darf sie nicht abändern; dieser ist verbindlich. Der Gegenvorschlag der Bundesver-

14 VS, EDU, UDF-VD, SD-SG, SD-AG, CH-EU, AGV-AR, ID-CH, Komitees gegen EWR- und EU-Beitritt, 366 Private.

15 BBl 1994 III 1496.

16 Art. 19 und 20 Abs. 3 GVG.

sammlung muss denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Volksinitiative [17], er kann aber im Grundsatz und in der Zielrichtung von ihr abweichen.

Der VE 95 sah vor, das detaillierte Verfahren bei Abstimmungen über Volksinitiative und Gegenvorschlag (Möglichkeit des "doppelten Ja"), wie es in Artikel 121bis BV enthalten ist, neu auf Gesetzesstufe zu regeln. Eine Übergangsbestimmung sollte festhalten, dass die Stimmberechtigten bei einer Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag beiden Vorlagen zustimmen und im Fall der Annahme beider darüber entscheiden könnten, welche sie bevorzugten.

Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser [18] waren mit dieser Herabstufung indessen nicht einverstanden und wollten den Grundsatz des "doppelten Ja" – in der Form der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung – im Verfassungstext verankert sehen. Die Argumente, die dafür vorgebracht wurden, sind überzeugend. In der Tat ist die Zulassung des "doppelten Ja" bei der Abstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag eine wichtige Ergänzung zur verfassungsrechtlich statuierten Möglichkeit der Bundesversammlung, einer Volksinitiative einen Gegenentwurf vorzulegen. Das Recht der Stimmenden, bei dieser Abstimmungskonstellation ihren Willen eindeutig, unverfälscht und ihren Präferenzen entsprechend ausdrücken zu können, verdient einen Platz in der Verfassung. Das Prinzip des "doppelten Ja" soll deshalb auf Verfassungsstufe als Grundsatz formuliert werden (*Abs. 6*). Die abstimmungstechnischen Detailbestimmungen indessen, wie sie der heutige Artikel 121bis BV enthält, sind nicht verfassungswürdig und auf Gesetzesebene (BPR, GVG) herabzustufen.

Bei der Abstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag kann der Fall eintreten, dass beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen, also gegenüber dem *status quo* bevorzugt werden, die eine in der Stichfrage aber mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen erhält. In diesem Fall kann keine der beiden Vorlagen in Kraft treten; der *status quo*, der keine Mehrheit der Stimmenden mehr hinter sich hat, bleibt bestehen. Diese Rechtslage ist unbefriedigend. Aus diesem Grund schlagen wir im Rahmen der Reform der Volksrechte eine Neuregelung vor, gemäss der im Fall des "Überkreuzens" von Volks- und Standesstimmen in der Stichfrage jene Vorlage in Kraft tritt, die mehr Volksstimmen auf sich vereinigt (s. Art. *131e VE 96* Reformbereich Volksrechte).

Artikel 130 Obligatorisches Referendum

Artikel 130 [19] ist eine organisatorische Vorschrift, die für bestimmte Beschlüsse der Bundesversammlung das obligatorische Referendum von Volk und Ständen sowie das obligatorische Referendum des Volkes vorsieht. In der Vernehmlassung gingen nur sehr wenige Stellungnahmen dazu ein.

---

17 Art. 27 Abs. 3 GVG.

18 VS, AG, Grüne, 10 Private.

19 Art. 130 VE 96 entspricht Art. 118 VE 95.

Absatz 1 regelt die Fälle des doppelten Mehrs:

Nach *Buchstabe a* gilt das obligatorische Referendum von Volk und Ständen wie bisher für alle Änderungen der BV. Diese Regelung gibt Artikel 123 Absatz 1 BV wieder.

Ferner unterliegen nach *Buchstabe b* der Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (z.B. UNO) oder zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. EU) dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen. Diese Vorschrift entspricht Artikel 89 Absatz 5 BV. Sie schliesst nach bisheriger Praxis nicht aus, dass im Einzelfall auch andere Staatsverträge von ausserordentlicher Bedeutung dem obligatorischen Referendum (von Volk und Ständen) unterstellt werden [20]. Der Wunsch einiger weniger Vernehmlasser [21], neu alle völkerrechtlichen Verträge dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen zu unterstellen, kann im Rahmen der Nachführung nicht berücksichtigt werden und ist darüber hinaus auch mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Schweiz abzulehnen.

Weiter bedürfen nach *Buchstabe c* auch die Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone der Zustimmung von Volk und Ständen [22]. Die Bestandesänderungen, das heisst die Schaffung oder Aufhebung von Kantonen, bedingen zwingend eine Änderung der Verfassung (Artikel 1 VE 96) und sind daher schon in Buchstabe a miterfasst.

Schliesslich unterliegen nach *Buchstabe d* alle dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, für welche keine Verfassungsgrundlage besteht, dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen innerhalb eines Jahres nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung. Diese Vorschrift entspricht Artikel 89bis Absatz 3 BV [23].

Absatz 2 zählt die drei Fälle eines obligatorischen Referendums mit blossem Volksmehr, ohne Ständemehr, auf:

Nach *Buchstabe a* soll das Volk bei Initiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung in einer Vorabstimmung darüber entscheiden, ob eine solche durchzuführen sei. Diese Vorschrift entspricht Artikel 120 Absatz 1 BV [24].

Nach *Buchstabe b* kommt es ebenfalls zu einer obligatorischen Vorabstimmung des Volkes, wenn die beiden Räte eine Verfassungsinitiative, die in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden ist, ablehnen. Diese Bestimmung gibt Artikel 121 Absatz 5 BV wieder.

---

20 Z.B. EWR-Beitritt, vgl. dazu BBl **1992** IV 537 ff. CH-EU kritisiert, dass der Verfassungsentwurf diese Praxis nicht regelt.

21 SFG, ZKFU, APIT.

22 Vgl. dazu den Kommentar zu Art. 44 VE 96 (Bestand und Gebiet der Kantone).

23 Vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 155 VE 96 (Gesetzgebung bei Dringlichkeit).

24 VS möchte für diese Vorabstimmung das doppelte Mehr einführen, was aber über die Nachführung des geltenden Rechts hinausginge.

Der letzte Fall eines obligatorischen Referendums mit blossem Volksmehr ist in *Buchstabe c* aufgeführt: Sind sich die beiden Räte uneinig, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, so muss diese Frage in einer Vorabstimmung geklärt werden, bei der einzig das Volksmehr zählt. Diese Bestimmung entspricht Artikel 120 Absatz 1 BV.

Artikel 131 Fakultatives Referendum

Artikel 131 sieht für bestimmte Beschlüsse der Bundesversammlung das fakultative Referendum vor. Es kann von 50 000 Stimmberechtigten oder von acht Ständen verlangt werden. Nach Artikel 59 BPR steht dafür eine Frist von derzeit 90, demnächst 100 Tagen [25] zur Verfügung. Artikel 131 entspricht den Artikeln 89 Absätze 2–4 und 89bis Abs. 2 BV [26]. In der Vernehmlassung gingen nur sehr wenige Stellungnahmen dazu ein.

Absatz 1 Buchstaben a und b unterstellen "Bundesgesetze" und "allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse" dem fakultativen Referendum. Was unter Bundesgesetzen bzw. allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu verstehen ist, sagt die geltende Verfassung nicht. Laut den Artikeln 5 und 6 GVG dürfen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nur rechtsetzende Bestimmungen enthalten, wobei das Bundesgesetz für unbefristete rechtsetzende Erlasse, der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss für befristete rechtsetzende Erlasse vorgesehen wird. Die Beschränkung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auf rechtsetzende Erlasse wird nicht etwa von der Verfassung verlangt, sondern beruht einzig auf dem Entscheid des Gesetzgebers, den dieser mit der Revision des GVG 1962 getroffen hat. Als "rechtsetzend" bezeichnet das GVG "generelle und abstrakte Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln". Reine Verwaltungsakte dürfen somit nicht in Bundesgesetze oder in allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse gekleidet werden, weshalb sie auch nicht dem Referendum unterstellt werden können. Nach Doktrin und Praxis lässt es die geltende gesetzliche Regelung jedoch zu, Verwaltungsakte in Bundesgesetze oder in allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse vorzusehen, wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit generell-abstrakten Normen stehen (z.B. gesetzliche Konzessionierung einer bestimmten Gesellschaft).

Vom Referendum ausgenommen sind die nichtreferendumspflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nach Artikel 7 GVG. Diese werden von der Bundesversammlung allein beschlossen, gestützt auf eine besondere Ermächtigung in einem dem Referendum unterstehenden Erlass.

Wie bisher würden gestützt auf Artikel 131 dem Referendum nur ganze Vorlagen unterstehen. Es wäre unzulässig, einzelne Teile einer Vorlage oder einzelne Bestimmungen gesondert zur Abstimmung zu bringen. Die Bundesversammlung kann aber dasselbe

25 BBl 1996 III 40.

26 Art. 131 VE 96 entspricht Art. 119 VE 95.

Gesetz bzw. denselben allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss in verschiedenen Vorlagen ändern und so differenzierte Referenden ermöglichen.

Nach *Absatz 1 Buchstabe c* unterliegen alle dringlich erklärten verfassungskonformen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, deren Geltungsdauer auf mehr als ein Jahr angelegt ist, dem fakultativen Referendum [27].

Absatz 1 Buchstabe d unterstellt bestimmte Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Die beiden ersten Kategorien (fakultatives Referendum für unbefristete und unkündbare Verträge sowie Beitritt zu einer internationalen Organisation) bieten in der Praxis keine grossen Probleme [28].

Hingegen kann die dritte Kategorie (fakultatives Referendum für Staatsverträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen) in Grenzfällen gewisse Auslegungsschwierigkeiten bieten. Die Praxis hat jedoch eine einigermassen kohärente Linie gefunden [29]. Eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung liegt vor, wenn ein Staatsvertrag multilaterales (weitgehend direkt anwendbares) Einheitsrecht schafft, das Landesrecht unmittelbar ersetzt oder zumindest ergänzt und grundsätzlich einen gewissen Mindestumfang erreicht, der auch nach landesrechtlichen Massstäben die Schaffung eines separaten Gesetzes als sinnvoll erscheinen liesse; in Einzelfällen [30] wird eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung auch angenommen, wenn nur wenige internationale Normen in Frage stehen, diese aber von grundlegender Bedeutung sind.

Änderungen von Staatsverträgen, die wegen Beitritts zu einer internationalen Organisation bzw. wegen multilateraler Rechtsvereinheitlichung dem Referendum unterstellt worden sind, sind wiederum dem Referendum zu unterstellen, wenn sie Fragen von grundlegender Bedeutung betreffen [31].

Absatz 2 sieht die Möglichkeit eines ausserordentlichen fakultativen Referendums vor, indem die Bundesversammlung ermächtigt wird, irgendwelche "weitere" Staatsverträge, die sie genehmigen muss, im Einzelfall dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Darunter sind Verträge zu verstehen, die zwar nicht unter eine der oben erwähnten Kategorien fallen, denen aber dennoch eine gewisse Bedeutung zukommt, vor allem in politischer Hinsicht. Dieses Behördenreferendum – der einzige Fall, den das geltende Recht kennt – gründet auf dem Umstand, dass die Kriterien für die Anwendung des obligatorischen oder fakultativen Staatsvertragsreferendums nicht alle wichtigen Verträge erfassen und dass keine objektiven Kriterien gefunden werden konnten, um sie zu erfassen [32].

---

27 Vgl. Art. 155 VE 96 (Gesetzgebung bei Dringlichkeit).

28 Vgl. VPB 1978 (42/II) Nr. 38 S. 188 und 1980 (44/I) Nr. 1 S. 25, vgl. auch BBl 1987 III 190 f.; für Einzelheiten vgl. Schindler in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 3 Rz 3 ff.

29 Vgl. z.B. BBl 1990 III 948 und 1988 II 912, mit weiteren Hinweisen.

30 Vgl. z.B. BBl 1990 III 948.

31 Vgl. BBl 1992 II 1198 sowie 1986 III 816 f.

32 Aus Art. 89 Abs. 4 BV, der dieses Behördenreferendum statuiert, hat sich bisher aber keine reichhaltige Praxis ergeben.

Die Gesetzgebungskompetenz von Artikel 90 BV versteht sich von selbst; sie kann ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 132 Erforderliche Mehrheiten

Artikel 132 [33] regelt die Feststellung der eidgenössischen Abstimmungsergebnisse. Er schliesst an die Bestimmungen über das obligatorische und fakultative Referendum an und ergänzt diese.

Artikel 132 beruht auf Artikel 123 BV, der das Erfordernis des Volks- und Ständemehrs bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen statuiert und konkretisiert. Er führt den Normgehalt von Artikel 123 BV insofern weiter, als er sämtliche Fälle von Abstimmungen mit doppeltem Mehr, wie sie das geltende Verfassungsrecht vorsieht, erfasst. Welche Vorlagen der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen, wird in der Bestimmung über das obligatorische Referendum in Artikel 130 Absatz 1 VE 96 dargelegt. Weiter hält Artikel 132 fest, wie das Ergebnis bei Abstimmungen mit einfachem Volksmehr zustande kommt. Unter diese Vorschrift fallen die durch ein fakultatives Referendum nach Artikel 131 VE 96 ausgelösten Volksabstimmungen sowie die drei in Artikel 130 Absatz 2 VE 96 aufgeführten Fälle.

Volks- und Ständemehr werden wie folgt berechnet: Das Volksmehr ist erreicht, wenn die absolute Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger die Vorlage befürwortet. Beim Ständemehr muss die absolute Mehrheit der Stände, d.h. zwölf Kantone, der Vorlage zustimmen, wobei für die Ermittlung der Standesstimmen das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton massgebend ist. Die 20 Vollkantone haben je eine ganze, die sechs Halbkantone je eine halbe Stimme. Bei einer Pattsituation, d.h. einer Stimmengleichheit der annehmenden und ablehnenden Kantone (11½ : 11½ Standesstimmen), gilt die Vorlage als verworfen.

In der Vernehmlassung wurde nur ganz vereinzelt auf diese Bestimmung bezug genommen, hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Ständemehr. Zum Teil wurde die Beibehaltung des Ständemehrs ausdrücklich begrüsst [34], zum Teil seine Abschaffung oder Neuordnung im Sinne einer Gewichtung der Standesstimmen gefordert [35]. Auch wurde die Aufwertung der Halbkantone gewünscht [36]. Die Frage der Beibehaltung oder Änderung des Ständemehrs ist im Rahmen der Reform der Volksrechte geprüft worden [37].

---

33 Art. 132 VE 96 entspricht Art. 120 VE 95.

34 GR, JUSE.

35 JL, GEU-Düb, C2D, RSE, 40 Private

36 G-Titt, BHK; BL verlangt die Aufwertung zu einem Vollkanton, FDP-BL wünscht für BS und BL den Status als Vollkantone.

37 Art. 130 VE 96 Reformbereich Volksrechte (Obligatorisches Referendum).

5. Titel: Die Bundesbehörden

Der 5. Titel des VE 96 befasst sich mit der Zuweisung der Bundesaufgaben an die verschiedenen Bundesbehörden. Im Vergleich mit dem 2. Abschnitt der heutigen Bundesverfassung verfügt er über eine ausgeprägtere systematische Gliederung. Den Bestimmungen zu den einzelnen Bundesbehörden vorangestellt sind in einem 1. Kapitel "Allgemeine Bestimmungen". Sie regeln – den Ständerat ausgenommen – für sämtliche Bundesbehörden gemeinsam Wählbarkeitsvoraussetzungen und Amtsdauer. Die Amtsdauer wird im geltenden Verfassungsrecht für jede Bundesbehörde gesondert, für die Mitglieder des Bundesgerichts gar nur auf Gesetzesstufe geregelt. Zusätzlich enthält das 1. Kapitel Bestimmungen über Unvereinbarkeiten, Amtssprachen, Verantwortlichkeit sowie das von der heutigen Bundesverfassung punktuell geregelte Vernehmlassungsverfahren. Das 2. Kapitel betrifft je in eigenen Abschnitten Organisation, Verfahren und Kompetenzen der Bundesversammlung. Die prägenden Merkmale des Bundesparlaments werden übernommen: namentlich Zweikammersystem, Milizsystem, Ausübung der obersten Gewalt im Bund unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen, Rechtsstellung der einzelnen Mitglieder. Neu explizit in der Verfassung geregelt werden die parlamentarischen Kommissionen und die Fraktionen; ihre überragende Bedeutung bei der Vorbereitung der Parlamentsgeschäfte und bei der parlamentarischen Willensbildung rechtfertigt eigene Verfassungsbestimmungen. Gegenstand des 3. Kapitels bilden Organisation und Verfahren bzw. die Zuständigkeiten des Bundesrates. Im Unterschied zur geltenden Verfassung hebt der VE 96 die Leitungsfunktion des Bundesrates hervor und weist klare Verantwortlichkeiten zu. Zudem bringt er die Stellung des Bundesrates bei Rechtsetzung und Vollzug deutlicher zum Ausdruck. Im weiteren schält er das Kollegialitätsprinzip und das Departementalprinzip sowie ihre gegenseitige Verknüpfung heraus, macht somit zwei Wesensmerkmale der Regierung des Bundes transparent. Den Abschluss des Titels über die Bundesbehörden bildet das Kapitel über das Bundesgericht. Die Zuständigkeiten der obersten rechtsprechenden Behörde des Bundes sind in enger Anlehnung an die Regelung der heutigen Bundesverfassung umschrieben. In Anpassung an die Praxis statuiert der VE 96 neu die Bindung sämtlicher Rechtsanwendungsbehörden (und nicht – wie der Wortlaut der heutigen Bundesverfassung – nur des Bundesgerichts) an Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und das Völkerrecht.

Zum Grundsatz der Gewaltenteilung

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, den Grundsatz der Gewaltenteilung ausdrücklich im Organisationsteil der nachgeführten Bundesverfassung zu verankern [1]. Der Grundsatz der Gewaltenteilung will eine Kontrolle und Begrenzung staatlicher Macht erreichen. Die Zuweisung der drei klassischen Staatsfunktionen (legislative, exekutive, judikative Funktion) an drei unterschiedliche Behörden (Parlament, Regierung, Justiz) war als je ausschliessliche gemeint. Dieser theoretische Ansatz erweist sich freilich als in der Praxis nicht durchführbar. Die verschiedenen Funktionen greifen vielfältig inein-

1 EVG, SVP.

ander, so dass keine der drei Staatsgewalten sich je auf ihre hauptsächliche Funktion beschränken konnte. Die drohende Machtkonzentration bei einer einzigen, dominierenden Gewalt bedarf eines Korrektivs. Aufteilung und Abschwächung der Staatsmacht lassen sich nur erreichen, wenn die sie untereinander verteilenden Behörden sich gegenseitig in Schranken halten [2].

Sowohl bei der Bundesversammlung als auch beim Bundesrat wird der Abschnitt Zuständigkeiten weitgehend in funktionelle Zuständigkeiten (Art. 154–159, 168–172 VE 96) einerseits und in inhaltliche Kompetenzen (Art. 160–161, 173–175 VE 96) anderseits untergliedert. Daraus erhellt, dass Parlament und Regierung je eigenständige Beiträge zur Politikgestaltung leisten. Trotzdem sind die Kompetenzen beider Organe auf gegenseitige Zusammenarbeit angelegt (kooperierende Gewalten). Der VE 96 kennt in Übereinstimmung mit der geltenden Bundesverfassung keine strikte Funktionsteilung zwischen Regierung und Parlament. Bundesversammlung und Bundesrat nehmen neben ihren verfassungsrechtlich angestammten Kernfunktionen auch exekutive bzw. legislative Funktionen sowie begrenzt Rechtsprechungsaufgaben wahr. Umgekehrt ist das Bundesgericht nicht nur mit Rechtsprechung, sondern vereinzelt auch mit Verwaltung (z.B. Justizverwaltung) und Rechtsetzung (z.B. SchKG) betraut. Das geltende Verfassungsrecht enthält verschiedene Vorkehren, welche eine einseitige Dominanz namentlich der Bundesversammlung verhindern sollen. Diese übt zwar die oberste Gewalt im Bunde aus, jedoch unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen. Zudem steht ihr eine starke von ihr auf feste Amtsdauer gewählte Regierung gegenüber, welche überdies an den Beratungen des Parlaments und seiner vorberatenden Kommissionen teilnimmt. Die Regierung wiederum kann das Parlament nicht auflösen und untersteht dessen Oberaufsicht. Und nicht zuletzt liegt die Finanzhoheit bei der Bundesversammlung. Wie gegenüber dem Bundesrat geniesst die Bundesversammlung auch gegenüber dem Bundesgericht eine Vorrangstellung. Dies zeigt sich namentlich in der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Überdies wählt das Parlament die Mitglieder des Bundesgerichts. Die Vorrangstellung der Bundesversammlung wird freilich teilweise abgeschwächt durch die richterliche Unabhängigkeit, welche unter anderem mittels einer festen Amtsdauer der Bundesrichterinnen und -richter institutionell abgesichert ist. Weiter hat sich die parlamentarische Oberaufsicht über das Bundesgericht auf den ordentlichen Geschäftsgang zu beschränken; eine inhaltliche Kontrolle der Gerichtsentscheide ist unstatthaft. Das gegenseitige Verhältnis zwischen Bundesgericht und Bundesrat enthält ebenfalls machthemmende Elemente: Dazu zählen namentlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts sowie als Ausdruck einer begrenzten Verfassungsgerichtsbarkeit die inzidente Normenkontrolle gegenüber bundesrätlichem Verordnungsrecht.

Zur Gewaltenteilung in funktioneller Hinsicht gesellt sich eine personelle Gewaltenteilung. Sie will die Konzentration der Staatsmacht in einer einzigen Person verhindern. Dieselbe Person soll daher nicht gleichzeitig mehr als einer Behörde angehören. Im Gegensatz zur funktionellen ist die personelle Gewaltenteilung auf Bundesebene uneingeschränkt verwirklicht. Artikel 134 Absatz 1 VE 96 schliesst die gleichzeitige Zugehörigkeit zu mehr als einer der drei obersten Bundesbehörden aus und führt bisher über

2 Aubert in Kommentar BV, Art. 71, Rz. 17.

mehrere Verfassungsbestimmungen verstreute Unvereinbarkeitsregelungen (Art. 77, 81, 97 und 108 Abs. 2 BV) in einer einzigen Norm zusammen.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung bildet ein organisatorisches Prinzip der schweizerischen Demokratie. Er ist in personeller Hinsicht ausdrücklich in der Verfassung verankert. Als ungeschriebene Verfassungsnorm gilt demgegenüber die Gewaltenteilung im funktionellen Sinn, welche allerdings nicht strikt durchgeführt ist; vielmehr besteht ein vielfältiges Ineinandergreifen der verschiedenen Staatsfunktionen. Eine entsprechende Verfassungsbestimmung müsste dem umfassend Rechnung tragen, wäre somit kaum verständlich. Eine verkürzte Wiedergabe, beispielsweise in Anlehnung an Artikel 20 Absatz 2 des Bonner Grundgesetzes ("Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."), würde anderseits die heutige Rechtslage unzutreffend charakterisieren.

Zum Verhältnis der Nachführung zu den hängigen Reformen im Bereich der Behördenorganisation

In seiner Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) hat der Bundesrat fünf eng miteinander zusammenhängende Arbeitsbereiche einer umfassenden Reform der Führungsinstitutionen des Bundes identifiziert (BBl *1993* III 1044 ff.). Davon weisen vier einen sehr engen Bezug auf zur Behördenorganisation des Bundes: das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament, der Rechtsetzungsprozess, Justizreformen sowie die Reform des Regierungsorgan des Bundes (Regierungsreform Phase 2).

Entsprechend unterbreitet der Bundesrat gleichzeitig mit der nachgeführten Bundesverfassung der Bundesversammlung umfassende Reformvorschläge im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit. Sie bilden Gegenstand dieser Botschaft (s. hinten Ziff. 23).

Gegenwärtig sind ferner mehrere parlamentarische Initiativen hängig, welche die Reform des Parlaments betreffen (vgl. z.B. BBl *1995* I 1133 ff., *1996* II 428 ff.). Gestützt auf das bundesrätliche Konzept der Verfassungsreform als offener Prozess, wurde zwischen den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Arbeitsteilung vereinbart. Danach beschränkt sich die bundesrätliche Botschaft in den Bereichen, welche von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte bearbeitet werden, auf die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts. Die Staatspolitischen Kommissionen ihrerseits arbeiten auf der Grundlage des bundesrätlichen Verfassungsentwurfs weitergehende Reformvorschläge aus und unterbreiten diese der Bundesversammlung in einem Zusatzbericht.

Schliesslich hat sich der Bundesrat im November 1995 an zwei Klausursitzungen intensiv mit verschiedenen Aspekten der Regierungsreform auseinandergesetzt. Er hat dabei seine im Juni 1992 vorgenommene Weichenstellung bekräftigt, sich zunächst auf die Realisierung des RVOG zu konzentrieren (Regierungsreform Phase 1) und erst danach der Arbeiten für eine weitergehende Reform, die auch die Verfassungsebene betrifft (Regierungsreform Phase 2), anzugehen (BBl *1993* III 1029). Nur so lässt sich nach Auffassung des Bundesrates eine angemessene zeitliche und inhaltliche Gliederung aller

hängigen Reformprojekte sicherstellen. Das RVOG ist in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 abgelehnt worden (BBl *1996* III 917). Am 10. Juni 1996 wurden sechs Motionen eingereicht, welche den Bundesrat auffordern, dem Parlament so rasch als möglich einen neuen Entwurf des RVOG ohne die umstrittenen Staatssekretärinnen und -sekretäre zu unterbreiten [3]. Der Bundesrat war daher bereit, die entsprechenden Motionen entgegenzunehmen [4]. Demgegenüber sollten seines Erachtens zwei weitere, ebenfalls am 10. Juni 1996 eingereichte Motionen, welche bereits heute eine umfassende Regierungsreform anstreben [5], in Postulate umgewandelt werden. An seiner Sitzung vom 4. September 1996 hat der Bundesrat beschlossen, unverzüglich eine Neuauflage des RVOG mit den unbestrittenen Elementen vorzubereiten. Die entsprechende Botschaft wurde am 16. Oktober 1996 von ihm verabschiedet (96.076). Die Überlegungen, die den Bundesrat zu einem zweiphasigen Konzept bewogen haben, behalten durchaus ihre Gültigkeit. Die laufende Verfassungsreform ist politisch und abstimmungstaktisch stark befrachtet. Die zusätzliche Integration einer umfassenden Regierungsreform würde den Beratungs- und Entscheidungsprozess verlängern. Insbesondere müsste zu einem Reformpaket Regierungsreform noch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Die Bundesversammlung könnte somit ihre eigenen Zeitvorgaben für die Verfassungsreform nicht mehr einhalten.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 133 Wählbarkeit

Artikel 133 VE 96 führt die Artikel 75, 96 Absatz 1 erster Satz und 108 Absatz 1 BV nach und entspricht Artikel 121 VE 95. Er fasst diese drei Verfassungsbestimmungen in einem Artikel zusammen und bringt sie in eine zeitgemässe Form.

Die Bestimmung regelt die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht. Artikel 133 VE 96 setzt die Wählbarkeit mit der Stimmberechtigung gleich und verankert somit den Grundsatz des allgemeinen passiven Wahlrechts. Die in der Vernehmlassung mehrfach angeregte Verankerung einer Geschlechterquote [6] geht über den Nachführungsauftrag hinaus.

Zusätzlich statuiert Artikel 133 VE 96 mit dem Erfordernis der Zugehörigkeit zum "weltlichen Stand" eine Unvereinbarkeitsklausel. Diese entspricht dem geschriebenen Verfassungsrecht. In der Vernehmlassung ist ihre Beseitigung gefordert worden, da sie

---

3 Nationalrat: Deiss (96.3248), Seiler Hanspeter (96.3249), Steiner (96.3250), Comby (96.3251); Ständerat: Saudan (96.3254), Reimann (96.3255).

4 Mit Beschluss vom 4. Oktober 1996 hat der Ständerät den Motionen Saudan (96.3254) und Reimann (96.3255) zugestimmt.

5 Nationalrat: Kühne (96.3252), Grendelmeier (96.3269).

6 SP-BE, SKG, FGS, FBR, BSJF, BODS, AUF.

diskriminierend bzw. nicht mehr zeitgemäss sei [7]. Damit könnte auch Artikel 25 (bes. Bst. c) des UNO-Paktes II (SR *0.103.2*) Rechnung getragen werden, welcher einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet. Die Umsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung ist im Rahmen der parlamentarischen Initiative zur Parlamentsreform der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (BBl *1995* I 1142) vorgesehen.

Artikel 134 Unvereinbarkeiten

Artikel 134 VE 96 entspricht den Artikeln 77, 81, 97 und 108 BV. Er stimmt mit Artikel 122 VE 95 überein. Sowohl Artikel 71 VE 77 als auch Artikel 89 der Modell-Studie 1985 enthalten ebenfalls nur einen einzigen Artikel über die Unvereinbarkeiten.

Artikel 134 VE 96 enthält Unvereinbarkeitsregeln für alle Bundesbehörden. Die Vorschrift über die Unvereinbarkeiten bezweckt die Durchsetzung des Grundsatzes der personellen Gewaltenteilung. Die Sanktion der Unvereinbarkeitsbestimmung liegt darin, dass die betroffene Person sich für eines der Ämter bzw. für die Erwerbstätigkeit entscheiden und damit den Unvereinbarkeitsgrund beseitigen muss.

Absatz 1 bestimmt, dass die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates und des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören können (Art. 77, 81, 108 Abs. 2 BV). Auf die in der Vernehmlassung geforderte ausdrückliche Nennung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts [8] kann verzichtet werden, da nach der geltenden Gesetzgebung das Eidgenössische Versicherungsgericht "als organisatorisch selbständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts" (Art. 122 OG) gilt. Ebenso ist die in der Vernehmlassung geforderte explizite Erwähnung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts[9] nicht notwendig, da diese im Begriff "Richterinnen und Richter des Bundesgerichts" mitenthalten sind.

Absatz 2 bezweckt, Kollisionen zwischen den Interessen des Bundesrates bzw. des Bundesgerichts und den Interessen aus anderen beruflichen Tätigkeiten zu verhindern und dadurch die Unabhängigkeit dieser beiden Behörden zu wahren (Art. 97 und 108 Abs. 3 BV). Für das Bundesgericht gilt diese Unvereinbarkeitsregel nur für die vollamtlichen Richterinnen und Richter.

Absatz 3 erwähnt als weiteren Fall von Unvereinbarkeit, dass Bedienstete des Bundes nicht Mitglied des Nationalrates sein können (Art. 77 BV). Sie dürfen aber auch nicht gleichzeitig Richterin oder Richter des Bundesgerichts sein (Art. 108 Abs. 2 und 3 BV). Mit dem Begriff "Bedienstete des Bundes" soll der zu enge Begriff "Beamte" abgelöst

---

7 SO, OW, SVP, EVP, CVP-F, CVP-FM, CVP-OW, G-Lies, SP-Goss, CVP-Sprei, CVP-OVS, CSPO, SBK-2, RKZ, NHG, FBR, SKF, AK-SZ, SVH, SEK, StV, SGF, SEA, SBG, SGCS, AUF, ASTAKA, CEC-JU, DAC, SEI, 82 Private.

8 SAV.

9 SO, SAV.

werden. Nach heutigem Verfassungsverständnis umfasst der Begriff "Beamte" auch die Angestellten des Bundes, die höheren Offiziere, welche zur Armeeleitung nach den Artikeln 116 und 117 MG [10] gehören, die vollamtlich angestellten ETH-Professoren sowie die Posthalterinnen und Posthalter [11].

Nach *Absatz 4* kann das Gesetz weitere Unvereinbarkeiten vorsehen (vgl. z.B. Art. 31 und 32 VwOG).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Streichung der Absätze 2 und 3 und die Regelung auf Gesetzesstufe gefordert[12]. Es fanden sich aber auch Stimmen gegen eine solche Herabstufung [13]. Vereinzelt zugestimmt wurde einer Neuerung zu Absatz 3, wonach Bedienstete des Bundes auch nicht dem Ständerat angehören können [14] (vgl. auch die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl *1995* I 1143 ff.).

Artikel 135 Amtsdauer

Artikel 135 VE 96 entspricht Teilen der Artikel 76, 96, 105 und 107 BV. Er stimmt mit Artikel 123 VE 95 überein. Die Amtsdauer für alle diese Bundesbehörden (Nationalrat, Bundesrat, Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler, Richterinnen und Richter des Bundesgerichts) wird neu in einem einzigen Artikel festgehalten.

Artikel 135 VE 96 legt die Amtsdauer für die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler auf vier Jahre fest. Der zweite Satz regelt die Amtsdauer für Richterinnen und Richter des Bundesgerichts. Artikel 107 Absatz 2 der geltenden BV verweist hinsichtlich der Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichts auf das Gesetz. Nach Artikel 5 OG beträgt die Amtsdauer für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sechs Jahre. Aus Symmetriegründen verdient auch die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichts eine ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung selbst.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich eine längere Amtsdauer – insbesondere im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit – für Richterinnen und Richter gefordert [15]. Zudem wurden eine Amtszeitbeschränkung [16] und die Festsetzung einer

---

10 Militärgesetz, SR **510.10**.

11 Aubert in Kommentar BV, Art. 77, Rz. 20 ff.

12 SAV, FVÖV.

13 FDP.

14 SVP, EVP, FPS, G-Lies, SGF.

15 EVG, SRV, SEN.

16 SP-BE, SKG, SKF.

Altersgrenze auf Gesetzesstufe [17] vorgebracht. Alle diese Ergänzungswünsche gehen über den Nachführungsauftrag hinaus.

Artikel 136 Amtssprachen

Der vorgeschlagene Artikel entspricht Artikel 116 Absatz 4 erster und zweiter Satz BV, welcher am 10. März 1996 von Volk und Ständen angenommen worden ist, sowie Artikel 124 VE 95.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der damalige Artikel 124 VE 95 in verschiedener Hinsicht kritisiert. Es wurde geltend gemacht, die Sprachenordnung mit der Aufteilung in zwei Artikel sei unnötig und schwerfälliger als der am 10. März 1996 von Volk und Ständen angenommene neue Artikel 116 BV [18]; es sei das Ergebnis der Volksabstimmung zu beachten [19]. Alle Sprachenartikel seien zusammenzufassen [20]. Es wurde auch die vollständige Gleichstellung des Rätoromanischen mit den anderen Amtssprachen gefordert [21].

Die Sprache gehört zu den bedeutendsten Wesensmerkmalen des Menschen sowie einer jeden Nation. Verändert sich das Sprachverhalten einer Nation, ändert sich damit auch zwangsläufig die Nation als politische Gemeinschaft. Verarmt die Sprachkultur, wird auch die Gemeinschaft brüchig. Besonders für unseren Bundesstaat, der von der Vitalität der kulturellen und damit auch sprachlichen Vielfalt lebt, bedeutet Sprachpolitik ein wichtiges Stück Staatspolitik (BBl *1991* II 326). Ein Sprachenartikel ist deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht nach wie vor von zentraler Bedeutung. An der vorgeschlagenen Aufteilung in mehrere Artikel soll trotz der geäusserten Kritik festgehalten werden. Bezüglich der Gleichstellung des Rätoromanischen wird dem Ergebnis der Abstimmung vom 10. März 1996 Rechnung getragen.

Während Artikel 5 VE 96 die Landessprachen der Schweiz aufzählt, gewährleistet Artikel 136 VE 96 wie bisher Artikel 116 Absatz 2 BV die Gleichwertigkeit im vollen Sinne und ohne Abstufungen des Deutschen, Französischen und Italienischen als die drei Amtssprachen des Bundes. Positiv bestimmt die Verfassungsbestimmung, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in einer der Amtssprachen an die Behörden wenden können und dass ihnen das Recht zusteht, eine Antwort in der von ihnen verwendeten Sprache zu erhalten; negativ, dass sie dies nur in einer dieser Sprachen tun können. Die Bestimmung schützt ebenfalls den Gebrauch der Muttersprache, sofern es sich dabei um eine Amtssprache handelt [22]. Neu soll der in einigen Gesetzen teilweise enthaltene Grundsatz festgehalten werden, dass das Rätoromanische im Verkehr mit Personen rätoromanischer

---

17 SAV.

18 FDP, SEI.

19 FRSP.

20 Grüne.

21 Fünf Private.

22 Vgl. BGE 106 Ia 302 ff.

Sprache ebenfalls den Status einer Amtssprache hat. Im schriftlichen Verkehr mit der Bundesverwaltung soll dieser Grundsatz uneingeschränkt gelten (vgl. BBl *1991* II 338 f.).

Die Bestimmung bedarf der Konkretisierung durch eine gesetzliche Regelung (vgl. Art. 116 Abs. 4 dritter Satz BV). In klaren Fällen kann sie auch ohne gesetzliche Regelung unmittelbar Anwendung finden [23].

Artikel 137 Staatshaftung

Die Bestimmung entspricht Artikel 117 BV.

Artikel 117 BV enthält den Grundsatz, dass die Beamten des Bundes für ihre Geschäftsführung verantwortlich sind und dass das Gesetz diese Verantwortlichkeit näher bestimmt. Die Bestimmung beschränkt sich nicht nur auf die Haftungsfrage, sondern umfasst auch eine strafrechtliche sowie eine disziplinarische Verantwortlichkeit.

Artikel 137 VE 96 hält fest, dass der Bund für Schäden haftet, die seine Organe bei der Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen. Die geltende Gesetzgebung versteht den Begriff Organe umfassend; danach zählen zu diesen sämtliche Funktionsträger des Bundes (vgl. Art. 1 VG). Die Bestimmung geht wie bisher vom Grundsatz der ausschliesslichen Staatshaftung aus. Es besteht keine direkte Verantwortlichkeit des Bundespersonals gegenüber geschädigten Personen. Die Haftung des Bundes setzt voraus, dass die schädigende Handlung in amtlicher Tätigkeit vorgenommen wurde. Private Tätigkeiten von Bundesangestellten haben keine Bundeshaftung zur Folge. Die Widerrechtlichkeit beschränkt sich nicht auf das Bundesrecht, sondern schliesst auch das internationale Recht ein. Die strafrechtliche und die disziplinarische Verantwortlichkeit werden durch Artikel 137 VE 96 nicht abgedeckt. Sie sind auf Gesetzesstufe (VG, BtG, StGB) bereits genügend verankert.

Die in bezug auf den Norminhalt zu umfassende Sachüberschrift [24] wurde neu in "Staatshaftung" umbenannt. Im übrigen entspricht die Bestimmung Artikel 125 VE 95.

Die in der Vernehmlassungsvorlage im Sinne einer Neuerung zur Diskussion gestellte Ausdehnung der Haftung auf rechtmässig verursachte Schäden, sofern die Schadensbehebung für die Betroffenen nicht zumutbar ist, wurde sowohl gutgeheissen [25] als auch abgelehnt [26].

---

23 BGE 122 I 95.

24 FDP.

25 *AG, AR, VVR, SKF, StV, SGG.*

26 FRSP.

In diversen Bereichen des geltenden Verfassungsrechts sind die Kantone (und teilweise die zuständigen Organisationen) vor Erlass der Ausführungsgesetzgebung anzuhören (Art. 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34ter, 34sexies, 45bis BV). Eine Grundsatzbestimmung über das Vernehmlassungsverfahren fehlt indessen in der heutigen Bundesverfassung. Die Einzelheiten des Vernehmlassungsverfahrens sind in der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR *172.062*) geregelt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der damalige Artikel 155 Absatz 1 VE 95 verschiedentlich kritisiert. Die KdK und verschiedene Kantone [27] forderten einen stärkeren Einbezug der Kantone. Diesem Anliegen trägt der neue Artikel 36 VE 96 Rechnung. Das Anhörungsrecht sollte ausdrücklich auf die Organisationen der Wirtschaft [28] und auf die Städte und Gemeinden [29] sowie generell [30] ausgedehnt werden. Mehrere Stellungnahmen bezogen sich auf eine verbindlichere Formulierung der Bestimmung [31] oder gingen davon aus, dass die Bestimmung auch im Sportbereich Anwendung finden wird [32]. Allerdings wurde auch die Abschaffung des Vernehmlassungsverfahrens gefordert [33].

Das Vernehmlassungsverfahren hat sich in der Praxis als wichtiger Teil des Rechtsetzungsverfahrens etabliert. Zudem ist es in der geltenden Verfassung punktuell garantiert. Seine Abschaffung entspricht daher weder der gelebten Verfassungswirklichkeit noch dem geschriebenen Verfassungsrecht. Die Verankerung des Teilnahmerechts der Wirtschaftskreise würde zwar formell teilweise dem geltenden Recht entsprechen, ist indessen entbehrlich, weil in der Wendung "interessierte Kreise" mitenthalten. Die ausdrückliche Verankerung der Anhörungsrechte von Städten und Gemeinden tangiert die Stellung der Kantone, so dass im Rahmen der Nachführung darauf zu verzichten ist; Städten und Gemeinden wird dadurch die Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren nicht verwehrt.

Mit der Ausgestaltung als Grundsatzbestimmung fallen die bisher von der Bundesverfassung punktuell garantierten Anhörungsrechte insofern dahin, als sie künftig auf Gesetzesstufe weitergeführt werden. Ein Vernehmlassungsverfahren soll im Gegensatz zur restriktiveren Formulierung im VE 95 bei allen wichtigen Erlassen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite durchgeführt werden. Die Umschreibung der von der Bestimmung erfassten Geschäfte bietet indessen genügend Spielraum für sachlich gebotene Differenzierungen. Insbesondere bleibt damit eine Straffung des Vernehmlassungsverfahrens möglich; sein Anwendungsbereich kann

---

27 ZH, BS, SH, GR, AG, VS.

28 SHIV, VSA, SBVg.

29 G-Worb, SKSG, SSV-3, VRB, SEI.

30 FFDD.

31 FDP, GVS, KGV.

32 USY, AERO, SVBS, SJV, STV-1, SKTSV, VSWV, VBSV, STTV, ZKS, BVS.

33 EVP, SEA.

allenfalls durch eine Beschränkung der Anzahl der Konsultationen und des Adressatenkreises redimensioniert und verwesentlicht werden.

Die nähere Ausgestaltung der von der Bundesverfassung punktuell garantierten Anhörungsrechte muss künftig auf Gesetzesstufe verankert werden.

2. Kapitel: Bundesversammlung

1. Abschnitt: Organisation

Artikel 139 Stellung

Artikel 139 VE 96 entspricht Artikel 71 BV und stimmt mit Artikel 126 VE 95 überein.

Die Bestimmung regelt die verfassungsrechtliche Grundlage der Bundesversammlung und umreisst damit implizit die Staatsorganisation des schweizerischen Bundesstaates, die auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruht.

Absatz 1 umschreibt die Bundesversammlung als oberste Behörde des Bundes und erteilt ihr dadurch eine Vorrangstellung gegenüber den beiden anderen Gewalten Bundesrat und Bundesgericht. Der erhöhte Stellenwert der Bundesversammlung erklärt sich nicht nur aus der unmittelbaren demokratischen Legitimation ihrer Mitglieder. Er hat beispielsweise im Aufsichtsbereich, bei unklarer oder konkurierender Kompetenzzuweisung oder in Auslegungsfragen nach wie vor praktische rechtliche Bedeutung. Vorbehalten bleiben die Rechte von Volk und Ständen.

Absatz 2 regelt die Zusammensetzung der Bundesversammlung und begründet das Zweikammersystem. National- und Ständerat sind gleichberechtigt.

Artikel 139 VE 96 übernimmt die Bestimmung über die Vorrangstellung der Bundesversammlung aus Artikel 71 BV und lehnt sich auch hinsichtlich des Absatzes 2 an Artikel 71 BV an.

In der Vernehmlassung wurde diesem Artikel grundsätzlich zugestimmt, auch wenn er vereinzelt als veraltet[34] kritisiert wurde. Der in der Vernehmlassung geäusserte Wunsch nach Abschaffung des Zweikammersystems[35] geht über den Nachführungsauftrag hinaus.

Artikel 140 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

Artikel 140 VE 96 fasst die Artikel 72 und 73 BV zusammen. Gegenüber Artikel 127 VE 95 hat er keine Änderung erfahren.

---

34 FDP.

35 DJS.

Artikel 140 VE 96 regelt die Zusammensetzung des Nationalrates. Das schweizerische Zweikammersystem zeichnet sich dadurch aus, dass die beiden Räte auf verschiedene Arten gebildet werden: Die 200 Nationalrätinnen und Nationalräte werden nach den *Absätzen 1 und 2* durch das Schweizer Volk gewählt und repräsentieren die Gesamtbevölkerung, während der Ständerat aus Abgeordneten der Kantone besteht. Im Nationalrat findet jeweils eine Gesamterneuerung statt.

Die *Absätze 3 und 4* regeln die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone, die je einen Wahlkreis bilden. Die Sitze werden proportional zur Wohnbevölkerung der Kantone verteilt, wobei jeder Kanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

Im Vernehmlassungsverfahren hat die Bestimmung vor allem Anlass zu Forderungen nach einer Frauen- bzw. Geschlechterquote geboten [36]. Weiter wurde der Wunsch geäussert, dass eine gewisse Anzahl Nationalratsmandate Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vorbehalten [37] und Wahlkreisverbände eingerichtet werden [38]. Alle diese Änderungsbegehren sprengen den Nachführungsauftrag.

Artikel 79 BV (Entschädigung der Mitglieder des Nationalrates) wird nicht mehr übernommen. Die auf Gesetzesstufe getroffene Regelung für die Entschädigung der Mitglieder der eidgenössischen Räte (Entschädigungsgesetz, SR *171.21*) wird als genügend erachtet.

Artikel 141 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

Artikel 141 VE 96 entspricht Artikel 80 BV und stimmt mit Artikel 128 VE 95 überein.

Artikel 141 VE 96 regelt die Zusammensetzung des Ständerates, der aus 46 Abgeordneten der Kantone besteht. Nach *Absatz 2* wählt jeder Kanton je zwei Ständeratsmitglieder, sechs Kantone (die sogenannten Halbkantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden) jedoch nur je ein Ständeratsmitglied (modifizierter Grundsatz der Gleichheit der Kantone). Nach *Absatz 3* wird das Verfahren für die Wahl in den Ständerat vom Kanton bestimmt.

Sowohl die in der Vernehmlassung angeregte Verankerung einer Geschlechterquote [39] als auch die verschiedenen Vorschläge zur Reform des Ständerates von Kantonen [40], Parteien [41], Verbänden und Vereinen [42] sowie von zahlreichen Privaten gehen über den Nachführungsauftrag hinaus.

---

36 SP-F/CH, SP-BE, SP-F/BE, G-AG, SKG, FGS, EKF, SVF, SKF, SGF, AUF, FBR, 3 Private.

37 CVP (2 Mandate), GEHP (5 Mandate).

38 EVP, VAST.

39 SKF, SP-BE, SP-F/BE, G-AG, SKG, FGS, EKF, SVF, FBR, AUF.

40 BE, BL.

41 SP-F/ZH.

42 CASS, SVSS-1, VVR, StV, BHK, GEHP.

Artikel 83 BV (Entschädigung der Mitglieder des Ständerates) wird nicht mehr übernommen. Die teilweise Entschädigung der Mitglieder des Ständerates durch den Bund ist bereits heute im Entschädigungsgesetz hinreichend geregelt (zur Frage der vollständigen Entschädigung der Mitglieder des Ständerates durch den Bund vgl. die parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl *1995* I 1153 f.).

Artikel 142 Sessionen

Artikel 142 VE 96 nimmt die Regelung von Artikel 86 BV auf und entspricht Artikel 129 VE 95.

Die Bestimmung hat im Vernehmlassungsverfahren nur zu wenigen Reaktionen geführt. Teilweise wurde sie als nicht verfassungswürdig kritisiert [43], teilweise wurde Absatz 1 abgelehnt, weil er die Einführung eines Berufsparlaments ermögliche [44]. Im übrigen wurden verschiedene andere Anregungen gemacht [45].

Artikel 86 Absatz 1 BV verlangt regelmässige Tagungen der beiden Räte der Bundesversammlung. Das Parlament soll demnach tatsächlich zusammentreten, seine Einberufung nicht allein von politischen Konstellationen abhängen. Dies unterstreicht die Verfassungsrelevanz der Bestimmung. Unter der Wendung von Absatz 1 ("Die beiden Räte versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage.") versteht die Praxis die Versammlung von National- und Ständerat zu ordentlichen Sessionen. Diese werden regelmässig, viermal pro Jahr, abgehalten. Ausserordentliche Sessionen finden nach Absatz 2 statt, wenn es der Bundesrat, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone verlangen. Die Praxis hat überdies den Typus der Sondersession geschaffen. Wegen des höheren Zeitbedarfs des Nationalrates für seine Plenarberatungen erachtet die Parlamentspraxis getrennte Sondersessionen als zulässig. Danach kann jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen, um Pendenzen abzubauen. Eine entsprechende Regelung wurde im GVG verankert (Art. 1 Abs. 2^{bis}).

Artikel 142 Absatz 1 VE 96 entspricht sinngemäss der parlamentarischen Initiative zur Parlamentsreform der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl *1995* I 1160 f.). Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wird darauf verzichtet, sämtliche Sessionstypen in der Verfassung festzuschreiben. Vielmehr beschränkt sich Absatz 1 darauf, in der Verfassung die Pflicht der Räte zu regelmässigen Sessionen zu verankern und die Regelung der Einberufung an den Gesetzgeber zu delegieren.

Absatz 2 entspricht Artikel 86 Absatz 2 BV. Sowohl ein Verzicht auf diese Bestimmung [46] als auch die Gleichstellung der beiden Kammern [47] gehen über die Nachführung

---

43 SO, CVP-SO, drei Private.

44 FDP.

45 Zehn Private.

46 FDP.

47 EVP, SKF, ASM/VSM, StV.

hinaus. Letzteres ist Gegenstand der parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl *1995* I 1161) und gründet auf der Tatsache, dass die Kantone – im Gegensatz zu National- und Bundesrat – noch nie von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben.

Artikel 143 Vorsitz

Artikel 143 fasst die Artikel 78 (Nationalratspräsidium) und 82 BV (Ständeratspräsidium) zusammen. Die Bestimmung wurde aus dem VE 95 (Art. 130) übernommen.

Der Artikel regelt das Präsidium und das Vizepräsidium im Nationalrat und im Ständerat. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Streichung der ganzen Bestimmung [48], aber auch nur des Absatzes 2 [49] gefordert. Es wurden zahlreiche weitere Anregungen eingebracht [50].

Nach *Absatz 1* wählt jeder Rat aus der Mitte seiner Mitglieder die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten. Die Amtsdauer beträgt ein Jahr. Eine darauffolgende Wiederwahl ist ausgeschlossen. Die Präsidentin beziehungsweise der Präsident ist auch nicht zur Vizepräsidentin beziehungsweise zum Vizepräsidenten wählbar.

Nach *Absatz 2* dürfen weder die Ständeratspräsidentin oder der Ständeratspräsident noch die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Ständerates in zwei aufeinanderfolgenden Amtsjahren aus demselben Kanton stammen wie die vorherige Ratspräsidentin oder der vorherige Ratspräsident. Ratsmitglieder aus dem gleichen Kanton dürfen auch nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Vizepräsidentin oder Vizepräsident werden (Kantonsklausel).

Die Artikel 78 Absatz 3 und 82 Absatz 4 BV wurden nicht übernommen. Die heutige Regelung des Wahl- und Stimmrechts der Präsidentin oder des Präsidenten in den Geschäftsreglementen (GRN und GRS) wird als genügend erachtet.

Die Neuerungsvorschläge für eine zweite Vizepräsidentin oder einen zweiten Vizepräsidenten bzw. für die Verlängerung der präsidialen Amtsdauer auf zwei Jahre (vgl. parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl *1995* I 1152 f.) sind in der Vernehmlassung abgelehnt worden [51].

---

48 CVP-SO, 3 Private.

49 GR, FDP, SO.

50 205 Private.

51 FDP.

Artikel 144 Parlamentarische Kommissionen

Die Bundesverfassung schweigt sich über die parlamentarischen Kommissionen aus. Deren Stellung und Aufgaben sind nicht in der Verfassung, sondern im Geschäftsverkehrsgesetz sowie in den Geschäftsreglementen geregelt. Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Artikel 131 VE 95.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die vorgeschlagene Bestimmung sowohl begrüsst [52] als auch abgelehnt [53]. Diverse Änderungs- und Ergänzungswünsche bezogen sich vor allem auf die Festlegung der Kompetenzen [54] sowie die Verankerung einer Frauen- bzw. Geschlechterquote [55].

Die Kommissionen üben einen grossen Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess aus. Die konstante Behandlung verwandter Sachgeschäfte durch dieselbe Kommission fördert die Sachkunde der Kommissionsmitglieder und die Kontinuität der politischen Willensbildung. Ständige Kommissionen sind eine wesentliche Voraussetzung, damit die dem Parlament verfassungsmässig zustehende Stellung gegenüber Bundesrat und Verwaltung gestärkt wird und damit das Parlament die massiv gestiegenen Anforderungen besser erfüllen kann (vgl. BBl *1982* I 1144, *1991* III 637). Es ist deshalb berechtigt, die Kommissionen in der Verfassung zu verankern. Die Festlegung der Kompetenzen auf Verfassungsstufe drängt sich nach Ansicht des Bundesrates nicht auf. Die Forderung nach einer Frauen- bzw. Geschlechterquote ist abzulehnen, da sie über den Nachführungsauftrag hinausgeht.

Die Kommissionen beraten die ihnen zugewiesenen Geschäfte aus ihrem Sachbereich vor, verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen, arbeiten Anregungen und Vorschläge zur Problemlösung aus, berichten dem Rat darüber und stellen Antrag. Sie können zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises parlamentarische Initiativen und Vorstösse einreichen sowie Bericht erstatten. Die Kommissionen sind befugt, Mitglieder des Bundesrates zur Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzung einzuladen, vom Bundesrat Berichte zu verlangen und Sachverständige beizuziehen. Jede Kommission kann für dauernde Aufgaben oder zur Vorprüfung einzelner Geschäfte in ihrem Sachbereich Subkommissionen einsetzen. Die Kommissionen beider Räte koordinieren ihre Arbeit (vgl. Art. 8quinquies und Art. 47 f. GVG i.V.m. Art. 15 ff. GRN / Art. 10 ff. GRS).

Heute bestehen in jedem Rat zwölf ständige Kommissionen (Art. 15 GRN / Art. 10 GRS). Nichtständige Kommissionen sollen nur noch ausnahmsweise gebildet werden (BBl *1991* III 637, *1991* IV 377 f.; vgl. auch Art. 15*a* GRN / Art. 11 GRS).

---

52 FDP, ASM/VSM, StV.

53 SO, CVP-SO, FRSP.

54 FDP.

55 SP-BE, FGS, G-AG, SKG, EKF, SKF, FBR, AUF.

Artikel 145 Fraktionen

In der geltenden Bundesverfassung findet sich keine Bestimmung über die Fraktionen. Die Stellung der Fraktionen wird im GVG und im GRN geregelt. Das GRS erwähnt die Fraktionen nicht. Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Artikel 132 VE 95.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Verankerung einerseits teilweise ausdrücklich begrüsst [56], anderseits auch als nicht verfassungswürdig betrachtet [57]. Abgelehnt wurde die als Neuerung erwogene verfassungsrechtliche Verankerung der Beiträge an die Fraktionssekretariate [58].

Die Fraktionen haben für die politische Meinungsbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System einen hohen Stellenwert. Die Demokratie braucht Parteien und damit Parlamentsfraktionen. Sie sind mit dem Nationalratsproporz (Art. 73 BV) vorgegeben (Sten Bull N *1965* 516 und 519; BBl *1970* II 1499, *1982* I 1145). Die Fraktionen beraten insbesondere die Ratsgeschäfte und die Wahlen vor und fördern die rationelle Geschäftserledigung (Art. 8septies GVG). Es ist deshalb berechtigt, die Fraktionen in der Verfassung zu verankern. Auf eine Bestimmung bezüglich der Ausrichtung von Beiträgen an die Fraktionssekretariate wird jedoch verzichtet.

Die Fraktionen haben vor allem im Nationalrat eine grosse Bedeutung: Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten sind Mitglieder des Büros des Nationalrates (Art. 9 Abs. 1 GRN). Im Nationalrat sind die Fraktionen bei der Wahl der Präsidentin und des Präsidenten, der Vizepräsidentin und des Vizepräsidenten sowie der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler angemessen zu berücksichtigen (Art. 7 GRN). Sie haben bei der Wahl der Kommissionsmitglieder ein Anhörungsrecht bzw. ein Antragsrecht an das Ratsplenum (Art. 13 Abs. 1 und 4 GRN). Während der Verhandlungen steht den Fraktionsvertreterinnen und -vertretern das privilegierte Recht auf Wortmeldung zu (Art. 64 Abs. 1 und 68 GRN).

Die Voraussetzungen für die Bildung von Fraktionen sind auf Gesetzesstufe festzulegen. Artikel 8septies GVG sieht vor, dass eine Fraktion dann gebildet werden kann, wenn ihr in einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.

Artikel 146 Parlamentsdienste

Artikel 146 VE 96 geht aus Artikel 105 Absatz 1 BV hervor. Er entspricht Artikel 133 VE 95.

Artikel 105 BV enthält die rechtliche Grundlage für die Bundeskanzlei, welche die Kanzleigeschäfte sowohl der Bundesversammlung als auch des Bundesrates zu besorgen hat. Er geht von einer organisatorischen Einheit der beiden Stäbe von Bundesversamm-

---

56 FDP.

57 SO, CVP-SO, CP.

58 FDP.

lung und Bundesrat aus. In der Praxis hat sich jedoch eine Zweiteilung ergeben. So ist die Bundeskanzlei heute die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates. Daneben entwickelten sich in diesem Jahrhundert die ausschliesslich für die Bundesversammlung tätigen Parlamentsdienste. Diese sind zwar administrativ der Bundeskanzlei und der Aufsicht des Bundesrates zugeordnet (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 167 VE 96), fachlich aber von diesen unabhängig und allein der Bundesversammlung verantwortlich (vgl. Art. 8novies GVG sowie den Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste [SR *171.115*]). Da die Unterscheidung zwischen administrativer und fachlicher Unterstellung in der Praxis kaum durchführbar ist, nimmt die Exekutive ihre administrativen Befugnisse nur noch sehr zurückhaltend wahr.

Im Sinne einer Neuerung könnte daher Artikel 146 zweiter Satz VE 96 gestrichen werden. Dieses Herauslösen der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei entspricht der parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl *1995* I 1163 ff.). Die organisatorische Einheit der beiden Stäbe von Bundesversammlung und Bundesrat ist nicht mehr praktikabel und wirft unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung Fragen auf. Die administrative Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung hätte zur Folge, dass der Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste und eine ganze Reihe von Gesetzen (GVG, GarG, VG, VwOG, BtG, FHG, Bundesgesetz über die Eidg. Finanzkontrolle, VwVG, OG) angepasst werden müssten.

In der Vernehmlassung stiessen sowohl die Bestimmung als solche [59] als auch die erwogenen Neuerungen [60] auf ausdrückliche Zustimmung. Einzelne Vernehmlasser halten diesen Artikel für nicht verfassungswürdig [61]. Von einigen wurde gefordert, dass die Parlamentsdienste administrativ dem Parlament unterstehen sollen [62]. Dieser Wunsch geht über den Nachführungsauftrag hinaus.

2. Abschnitt: Verfahren

Artikel 147 Getrennte Verhandlung

Artikel 147 VE 96 fasst die Artikel 92 (erster Satz) und 89 Absatz 1 BV zusammen. Er stimmt mit Artikel 134 VE 95 überein.

Absatz 1 enthält den Grundsatz der getrennten Verhandlung. Unter "Verhandlung" ist sowohl die Beratung als auch die Beschlussfassung zu verstehen.

---

59 FDP.

60 SRG, VVR, ASM/VSM, StV.

61 SO, CVP-SO, FRSP, CP.

62 9 Private.

Nach *Absatz 2* gilt der Grundsatz der gleichen Entscheidungsmacht: Die Beschlüsse beider Räte müssen übereinstimmen, damit Erlasse der Bundesversammlung rechtsgültig zustandekommen.

In der Vernehmlassung wurde die systematische Plazierung dieser Bestimmung kritisiert [63]. Da es sich bei dieser Bestimmung um die Regelung des Verfahrens für die Beschlussfassung der Bundesversammlung handelt, ist die Einordnung in den Abschnitt über das Verfahren korrekt.

Artikel 148 Gemeinsame Verhandlung

Artikel 148 VE 96 geht aus Artikel 92 (zweiter Satz) BV hervor. Er entspricht Artikel 135 VE 95.

Die beiden Kammern der Bundesversammlung tagen in der Regel getrennt. Für drei Geschäfte sieht *Absatz 1* Ausnahmen vom Grundsatz der getrennten Verhandlungen vor, da diese für eine Behandlung in getrennten Kammern nicht geeignet sind: Für Wahlen, für Entscheidungen von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den obersten Bundesbehörden und für Begnadigungen versammeln sich National- und Ständerat zu gemeinsamen Sitzungen. Den Vorsitz der Vereinigten Bundesversammlung hat die Nationalratspräsidentin oder der Nationalratspräsident.

Nach *Absatz 2* versammelt sich die Vereinigte Bundesversammlung ausserdem bei besonderen Anlässen und um von Erklärungen des Bundesrates Kenntnis zu nehmen (vgl. Art. 37bis GVG). Unklar ist nach geltender BV, ob und wie weit das Gesetz der Vereinigten Bundesversammlung weitere Befugnisse übertragen kann. Artikel 5 und 15 Garantiegesetz regeln jedenfalls zwei weitere Fälle, in denen die Vereinigte Bundesversammlung zuständig ist (Aufhebung der Unverletzlichkeit bestimmter Behörden; Streitfälle über die Anwendung des GarG). In der Lehre wird die Verfassungsmässigkeit solcher Kompetenzzuweisungen jedoch bezweifelt [64].

Artikel 148 VE 96 nimmt einerseits die korrespondierende Bestimmung der geltenden Verfassung (Art. 92 zweiter Satz BV), anderseits die in Artikel 37bis GVG enthaltene Bestimmung über bundesrätliche Erklärungen auf. Die auf Gesetzesstufe vorgenommenen zusätzlichen Kompetenzzuweisungen an die Vereinigte Bundesversammlung (vgl. Art. 5 und 15 GarG) bleiben jedoch – wegen ihrer zweifelhaften Verfassungsmässigkeit – unberücksichtigt.

In der Vernehmlassung wurde die systematische Plazierung dieser Bestimmung kritisiert [65]. Wie bei Artikel 147 VE 96 handelt es sich auch bei Artikel 148 VE 96 um eine Verfahrensregel. Die Einordnung in diesen Abschnitt ist deshalb korrekt. Die in der

63 FDP.

64 Vgl. Aubert in Kommentar BV, Art. 92, Rz. 8.

65 FDP.

Vernehmlassung geäusserte Forderung, Absatz 1 Buchstabe c zu streichen [66], sprengt den Nachführungsauftrag.

Artikel 149 Öffentlichkeit der Sitzungen

Artikel 149 VE 96 entspricht Artikel 94 BV. Er wurde gegenüber Artikel 136 VE 95 nicht geändert.

Der *erste Satz* von Artikel 149 VE 96 statuiert den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen der beiden Räte. Die Verfassungsmässigkeit des *zweiten Satzes*, wonach das Gesetz Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit vorsehen kann, ergibt sich aus der Formulierung von Artikel 94 BV ("in der Regel"). Die geheime Beratung ist heute in den Ratsreglementen geregelt (Art. 57 GRN und Art. 47 GRS).

Artikel 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

Artikel 150 VE 96 führt die Artikel 87, 88 und 89 Absatz 1 BV nach und entspricht Artikel 137 VE 95. Absatz 3 der Bestimmung erfasst neu ausdrücklich auch die Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen (Art. 89 Abs. 1 BV).

Absatz 1 fordert ein Anwesenheitsquorum für den National- und den Ständerat, nach welchem wenigstens die Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates während der ganzen Dauer der Verhandlung anwesend sein muss, damit gültig verhandelt werden kann. Konkret bedeutet dies, dass im Nationalrat mindestens 101 und im Ständerat mindestens 24 Mitglieder anwesend sein müssen.

Absatz 2 enthält den Grundsatz, dass in jedem der beiden Räte und in der Vereinigten Bundesversammlung die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Ratsmitglieder erforderlich ist, damit Beschlüsse rechtsgültig gefasst werden können.

Abweichend von Absatz 2 kommt nach *Absatz 3* in zwei Fällen ein rechtsgültiger Beschluss nur zustande, wenn er die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte erreicht. Diese Regelung gilt einerseits für die Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen (Bst. a; vgl. auch Art. 155 Abs. 1 VE 96), anderseits für Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken (Bst. b).

Absatz 4 ermächtigt die Bundesversammlung die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b an die Teuerung anzupassen. Der entsprechende Beschluss ist dabei dem Referendum entzogen.

---

66 SVP.

In der Vernehmlassung wurde diese Bestimmung von einer Seite als nicht verfassungswürdig kritisiert [67]. Absatz 3 wurde ausdrücklich zugestimmt, wenn auch der Wunsch nach einer schlankeren Formulierung vorgebracht wurde [68].

Artikel 151 Initiativrecht

Die Bestimmung entspricht Artikel 93 BV. Gegenüber Artikel 138 VE 95 bildet das Initiativrecht der Kantone in Anlehnung an das geschriebene Verfassungsrecht (Art. 93 Abs. 2 BV) neu Gegenstand eines eigenen zweiten Absatzes; demgegenüber werden die Modalitäten seiner Ausübung ("auf dem Korrespondenzweg") nicht mehr auf Verfassungsstufe geregelt.

Artikel 151 VE 96 regelt das Recht, der Bundesversammlung Initiativen einzureichen. Träger des Initiativrechts sind zunächst die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die Fraktionen, parlamentarischen Kommissionen und das Plenum jedes Rates (*Abs. 1*), dann aber auch die Kantone (*Abs. 2*). Bezüglich des Initiativrechts des Bundesrates verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 169 Absatz 1 VE 96.

Die parlamentarische Initiative wird durch das Gesetz näher geregelt (Art. 21bis ff. GVG). Es räumt einem oder mehreren Ratsmitgliedern sowie den Kommissionen das Recht ein, einen ausgearbeiteten Erlassentwurf oder den Vorschlag, einen solchen durch eine parlamentarische Kommission auszuarbeiten, einzubringen; ein Rat übt sein Initiativrecht aus, indem er dem anderen Rat gestützt auf einen solchen Vorschlag eine Vorlage zur Beratung überweist. Mit der parlamentarischen Initiative können der Bundesversammlung Vorschläge unterbreitet werden, wie diese eine ihrer Kompetenzen ausüben soll. Die Bundesversammlung muss entscheiden, ob sie auf einen Vorschlag eintreten und wie sie gegebenenfalls inhaltlich damit verfahren will; blosse Kenntnisnahme genügt nicht.

Die Standesinitiative (Art. 93 Abs. 2 BV) wird durch Gesetz eingehend geregelt (Art. 21septies ff. GVG). Mit ihr kann jeder Kanton unmittelbar an die Bundesversammlung gelangen und dieser entweder einen ausformulierten Erlassentwurf einreichen oder die Ausarbeitung eines solchen vorschlagen. Da die Bundesversammlung Adressatin der Standesinitiative ist, besteht ein Anspruch auf einen Entscheid beider Räte darüber, ob auf die Initiative einzutreten sei. Der in der Vernehmlassung eingereichte Vorschlag, der Standesinitiative die Wirkung einer Volksinitiative zu verleihen, sprengt hingegen den Rahmen der Nachführung [69].

In der Vernehmlassung wurden verschiedene weitere Anregungen gemacht [70]. Speziell aufgeworfen wurde die Frage, ob das vorgesehene Vorschlagsrecht für Fraktionen wirk-

---

67 CVP-SO.

68 SO, SBVg.

69 BL.

70 Drei Private.

lich als Nachführung zu bezeichnen sei [71]. Dieses ist zwar weder in der heutigen Bundesverfassung noch im GVG ausdrücklich so vorgesehen, es entspricht jedoch der Praxis.

Artikel 152 Instruktionsverbot

Artikel 152 VE 96 führt Artikel 91 BV nach. Er entspricht Artikel 139 VE 95.

Die Bestimmung enthält in *Absatz 1* den Grundsatz, dass die Mitglieder des Ständerates und des Nationalrates frei, d.h. ohne Weisungen von Kantonen, Bürgerinnen und Bürgern oder politischen Parteien usw. verhandeln und stimmen. Faktisch stehen Parlamentarierinnen und Parlamentarier jedoch in einer Vielfalt von Beziehungen und Interessenbindungen. Im Sinne einer Offenlegung dieser Interessenbindungen muss daher jedes Ratsmitglied beim Eintritt in den Rat das Ratsbüro über seine berufliche Tätigkeit, seine Verwaltungsratsmandate und ähnliches informieren. Dieser in demokratischer Hinsicht (Vertretung der Gesamtheit des Volkes und der Kantone) sehr wichtige Grundsatz steht heute in Artikel 3bis GVG. Aufgrund seiner Bedeutung wird er als materielles Verfassungsrecht betrachtet und als *Absatz 2* in diesen Verfassungsartikel aufgenommen.

Die Bestimmung über das Instruktionsverbot erfuhr in der Vernehmlassung zahlreiche Änderungs- und Ergänzungswünsche. So wurde vorgeschlagen, den Satz über die Offenlegung der Interessenbindungen zu streichen, weil er nicht verfassungswürdig sei [72]. Weiter wurde die Ansicht vertreten, dass sich das Instruktionsverbot nach kantonalem Recht richten soll [73]. Demgegenüber äusserten sich zwei Vernehmlasser zugunsten einer Ausdehnung der Offenlegungspflicht [74]. Alle Anregungen gehen über die blosse Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinaus.

Artikel 153 Immunität

Die geltende Bundesverfassung kennt keine Bestimmung über die Immunität. Die vorliegende Regelung entspricht Artikel 140 VE 95. Die Immunität dient nicht nur dem persönlichen Schutz des einzelnen Parlaments-, Regierungs- und Gerichtsmitglieds, sondern ebensosehr dem unentbehrlichen Schutz eines ungestörten Funktionierens von Parlament, Regierung und Gerichtsbehörden.

In der Vernehmlassung wurden zu dieser Bestimmung verschiedene Anregungen eingereicht [75]. Es wurde vorgeschlagen, Absatz 1 auf die Mitglieder des Bundesgerichts aus-

---

71 FDP.

72 ASM/VSM.

73 SO.

74 FRSP, ARMA.

75 16 Private.

zudehnen [76]. Dies ist jedoch nicht erforderlich, weil die Mitglieder des Bundesgerichts nicht an parlamentarischen Beratungen teilnehmen. Weiter wurde die Streichung von Absatz 2 [77] gefordert, wonach das Gesetz weitere Arten von Immunität vorsehen kann. Dies würde bedeuten, dass Behördemitglieder und Magistratspersonen uneingeschränkt in Strafverfahren verwickelt werden könnten. Artikel 140 VE 95 ist deshalb unverändert zu übernehmen.

Bei der sogenannten *absoluten Immunität* nach *Absatz 1* können die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler für ihre Voten im Rat, in den Kommissionen sowie in den Fraktionen nicht verantwortlich gemacht werden. Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 2 Absatz 2 VG. Die Immunität wurde indessen einerseits auf die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler, andererseits auf die Fraktionen ausgedehnt. Die Ausdehnung auf die Fraktionen lässt sich dadurch rechtfertigen, dass die Fraktionen ähnlich den parlamentarischen Kommissionen zum Funktionieren des Parlaments beitragen. Die absolute Immunität kann nicht aufgehoben werden, da überhaupt kein Strafanspruch entsteht. Artikel 366 StGB ist mit der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung vereinbar. Obwohl die praktische Bedeutung der Immunität ziemlich gering ist, rechtfertigt es sich, die absolute Immunität angesichts ihrer *unbestrittenen staatspolitischen Bedeutung* in der Bundesverfassung zu verankern.

Absatz 2 ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Arten von Immunität vorzusehen und diese auf weitere Personen auszudehnen. Entsprechende Bestimmungen im VG und im GarG bestehen bereits. Mit der *Sessionsteilnahmegarantie* nach Artikel 1 und 2 GarG ist gegen die Mitglieder des National- und des Ständerates die Strafverfolgung von Delikten, die in keinem Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen, während der Session unzulässig. Die Immunität kann aber in einem relativ einfachen Verfahren aufgehoben werden. Es genügt das schriftliche Einverständnis des betroffenen Mitglieds und bei dessen Fehlen die Zustimmung des Rates, dem es angehört. Auch bei der Immunität für Delikte, die mit der Amtstätigkeit in Zusammenhang stehen, der sogenannten *relativen Immunität*, ist nach Artikel 14 VG eine Immunitätsaufhebung möglich, aber nur durch die Zustimmung beider Räte. Die relative Immunität gilt für die Mitglieder beider Räte sowie für die durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitglieder und Magistratspersonen (Art. 14 ff. VG).

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Artikel 154 Gesetzgebung

Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Artikel 85 Ziffer 2 BV. Gegenüber Artikel 141 VE 95 wurde Absatz 1 redaktionell bereinigt.

---

76 SO.

77 SO, CVP-NW.

Die Bestimmung bezieht sich auf den Erlass generell-abstrakter Anordnungen. Im Verhaltensrecht bedeutet das vorwiegend die Festlegung von Rechten und Pflichten, im Organisationsrecht die Festlegung von Struktur-, Kompetenz- und Verfahrensnormen. Der Erlass von Rechtssätzen ist keine exklusive Kompetenz der Bundesversammlung. Insbesondere dem Bundesrat stehen ebenfalls Rechtsetzungskompetenzen zu; sei dies unmittelbar gestützt auf seine Verfassungskompetenzen, sei es zum Vollzug von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen oder aufgrund delegierter Ermächtigung durch Gesetz (vgl. Art. 170 VE 96).

Als Rechtsetzungsformen nennt die Bestimmung das Bundesgesetz und den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Durch Gesetz (Art. 5 f. GVG) ist der Inhalt auf rechtsetzende Bestimmungen beschränkt – auf unbefristete bei Bundesgesetzen, auf befristete bei allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Die Staatspraxis verwendet den Bundesbeschluss vereinzelt auch für eigentliche Verwaltungsakte (vgl. Art. 12 Abs. 2 HFG oder Art. 2 SBB-G [78]); die Ausdehnung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses auf Verwaltungsakte [79] muss daher nicht explizit in der Verfassung geregelt werden.

In der Vernehmlassung wurden verschiedene Postulate vorgebracht, welche die Vorschläge der Expertenkommission Parlamentsreform (BBl *1996* II 428 ff.; Flexibilisierung des Legalitätsprinzips [80], Aufhebung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses [81]) einbringen wollen. Dies sprengt jedoch den Rahmen der Nachführung.

Artikel 154 Absatz 1 VE 96 verankert die allgemeine Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung. Als zentrale Norm im weitgehend durch das Recht gelenkten Staat weist er der Bundesversammlung die Funktion der Gesetzgeberin zu. Sie legt verbindlich den Inhalt von Gesetzen und von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen fest. Auch wo sie Entwürfen der Regierung folgt und auch wo das Volk den Letztentscheid trifft, liegt die definitive inhaltliche Ausgestaltung allein bei ihr. Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung findet ihre Schranke an der Verbandskompetenz des Bundes.

Absatz 2 regelt Zulässigkeit und Schranken der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen: Die delegierende Norm muss in einem Bundesgesetz oder in einem dem Referendum unterstehenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verankert sein. Zudem darf die Verfassung die Delegation nicht ausschliessen. Überdies muss der referendumspflichtige Erlass selbst die Grundzüge der Regelung enthalten; er hat mit anderen Worten Gegenstand, Zweck und Umfang der delegierten Rechtsetzung festzulegen [82]. Damit soll eine demokratisch-legitimierte Steuerungskraft des formellen Gesetzes sichergestellt werden. Grundsätzlich gelten die Prinzipien der Gesetzesdelegation für alle staatlichen

---

78 Hochschulförderungsgesetz, SR **414.20**; Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, SR **742.31**.

79 SEI.

80 BE, FDP.

81 SO.

82 Vgl. VPB 56 (1992) Nr. 46, S. 365 ff; vgl. auch Bundesamt für Justiz (Hg.): Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern 1995, S. 176 ff. (m.w.H.).

Tätigkeiten. Je nach Sachgebiet können die Anforderungen an die Bestimmtheit der Delegationsnorm variieren. Schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Im Bereiche des Abgaberechts bedürfen der Kreis der Abgabepflichtigen, der Abgabegegenstand und deren Bemessungsgrundlage der gesetzlichen Festlegung. Demgegenüber sind die Anforderungen geringer, wenn schwer vorauszusehen ist, welche von mehreren verschiedenen Lösungen der konkreten Situation am ehesten gerecht sein wird, oder der Gesetzgeber trotz guten Willens überfordert wäre, die fragliche Materie zu regeln, oder rasche Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse häufige Rechtsanpassungen erzwingen (vgl. zum Ganzen auch die Ausführungen zu Art. 4 und Art. 32 VE 96).

Grundsätzlich sind zwei Arten der Delegation denkbar: Die Bundesversammlung kann sich selbst ermächtigen, dem Referendum entzogenes Recht zu setzen (allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss nach Art. 7 GVG); sie kann aber auch – was in der Praxis den Regelfall darstellt – dem Bundesrat Rechtsetzungsbefugnisse übertragen (vgl. Art. 170 VE 96). In der Vernehmlassung wurde angeregt, in Absatz 2 solle auch erwähnt werden, an wen delegiert werden kann [83]. Angesichts des staatlichen Rechtsetzungsprimats ist eine solche Festlegung jedoch nicht notwendig. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Private oder auch die Allgemeinverbindlicherklärung eines privaten Regelwerks bedarf grundsätzlich einer Verfassungsgrundlage [84]. Eine solche besteht beispielsweise im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts (Art. 34ter Abs. 1 Bst. c BV, Art. 101 Abs. 1 Bst. d VE 96) oder des Mieterschutzes (Art. 34^{septies} Abs. 2 BV, Art. 100 Abs. 2 VE 96).

Artikel 154 Absatz 1 VE 96 lehnt sich eng an Artikel 85 Ziffer 2 BV an, redigiert diese Ziffer neu und benennt die Rechtsetzungsformen der Bundesversammlung. Absatz 2 ist nicht ausdrücklich in der geltenden Bundesverfassung verankert, entspricht jedoch der Rechtsprechung des Bundesgerichts, der Staatspraxis sowie der herrschenden Lehre.

In Artikel 154 werden nicht alle Erlassformen erwähnt; der einfache Bundesbeschluss [85] bleibt unerwähnt, weil er keine rechtsetzenden Normen enthält.

Artikel 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Artikel 155 [86] entspricht Artikel 89bis BV. Die Bestimmung ermöglicht es, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sofort in Kraft zu setzen. Ein entsprechender Beschluss bedarf der Zustimmung der absoluten Mehrheit beider Räte.

---

83 AG.

84 VPB 52 (1988) Nr. 6, 47 (1983) Nr. 37, 44 (1980) Nr. 28. In der Lehre wird eine solche Übertragung bisweilen auch als zulässig erachtet, wenn sie den Anforderungen einer Gesetzesdelegation an die Exekutive entspricht; vgl. die Übersicht bei Georg Müller in Kommentar BV, Art. 89, Rz. 20 (Fn. 50).

85 Vgl. Art. 7 und 8 des GVG, SR 171.11.

86 Art. 155 VE 96 entspricht Art. 142 VE 95.

Dringlich erklärt werden können nur allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, nicht aber Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse auf Genehmigung von (referendumspflichtigen) Staatsverträgen. Für Bundesbeschlüsse, die dem Referendum *a priori* nicht unterliegen (allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nach Art. 7 GVG, einfache Bundesbeschlüsse nach Art. 8 GVG), ist die Dringlichkeitsklausel ohne Relevanz.

Dringlich zu erklärende allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind von Verfassung wegen zu befristen; bei "gewöhnlichen" allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ergibt sich das Gebot der Befristung aus Artikel 6 Absatz 1 GVG.

Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dürfen nur dringlich erklärt werden, wenn ihr "Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt". In der Praxis wird diese Voraussetzung als "zeitliche" und "sachliche" Dringlichkeit bezeichnet: Ein Erlass muss wegen ausserordentlicher Umstände unbedingt *sofort* wirksam werden, und er muss auch eine *"wichtige"* Sache betreffen. Das zweite Kriterium hat selten selbständige Bedeutung.

Sofern sich der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss *auf die Verfassung stützen kann*, unterliegt er einem nachträglichen *fakultativen* Referendum; wird dieses ergriffen, so muss der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss innert Jahresfrist seit Annahme durch die Bundesversammlung vom Volk gutgeheissen werden (*Abs. 2*). Sofern sich der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss *nicht auf die Verfassung stützen kann*, muss er in einem *obligatorischen Referendum innert Jahresfrist* seit Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden (*Abs. 3*). Nach geltender Praxis kann die Bundesversammlung einen dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss dem Referendum entziehen, indem sie seine Geltungsdauer auf weniger als ein Jahr festlegt. Diese Möglichkeit wird hier nicht ausdrücklich erwähnt [87]. Wird ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss in der Volksabstimmung abgelehnt, so tritt er nach Ablauf eines Jahres ausser Kraft und kann in diesem Fall nicht "erneuert", d.h. nicht mit wiederum dringlichem allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss gleichen oder ähnlichen Inhalts weitergeführt werden (*Abs. 4*). Wird die Vorlage aber in der Abstimmung gutgeheissen (bzw. ist beim fakultativen Referendum gar kein Referendumsbegehren eingereicht worden), gilt sie bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer und kann dann sogar (dringlich) "erneuert" werden, sofern die Dringlichkeit immer noch besteht und das ordentliche Recht noch nicht angepasst worden ist. Wird im Fall des fakultativen Referendums gegen einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, der länger als ein Jahr gelten soll, ein Referendumsbegehren eingereicht, so kann die Bundesversammlung die Anordnung der Volksabstimmung verhindern, indem sie den angefochtenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vor Ablauf eines Jahres ausser Kraft setzt. Dann aber ist nicht nur eine Erneuerung mit dringlichem allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss ausgeschlossen, sondern auch der Erlass eines inhaltlich identischen nichtdringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. In allen andern Fällen ist es jedoch erlaubt, dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse durch ordentliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse oder Bundesgesetze mit gleichem oder ähnlichem Inhalt abzulösen.

---

87 Vgl. aber Art. 130 Abs. 1 Bst. d VE 96 (Obligatorisches Referendum) und Art. 131 Abs. 1 Bst. c VE 96 (Fakultatives Referendum).

Was die dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse betrifft, für die keine Verfassungsgrundlage besteht, bleibt nachzutragen, dass solche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zwar von bestimmten Verfassungsnormen (z.B. auch von Grundrechten) abweichen dürfen, dass sie aber das bestehende Verfassungsrecht so weit als möglich respektieren müssen.

Die von den Staatspolitischen Kommissionen eingesetzte Expertenkommission "Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat" empfiehlt, im Interesse der Vereinfachung der Rechtsetzungsformen den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss generell durch die Erlassform des Bundesgesetzes zu ersetzen [88]. Aus dem dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss würde gemäss diesem Vorschlag ein dringlich erklärtes Bundesgesetz. Die Expertenkommission schlägt im weiteren vor, bei der Dringlicherklärung auf die beschränkte Geltungsdauer zu verzichten, da Dringlichkeit auch bei Erlassen bestehen könne, die für unbestimmte Zeit gelten sollen.

Zur Bestimmung über die Gesetzgebung bei Dringlichkeit gingen in der Vernehmlassung so gut wie keine Stellungnahmen ein.

Artikel 156 Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Verträge

Artikel 156 VE 96 entspricht Artikel 85 Ziffer 5 BV sowie den Artikeln 143 und 147 Absatz 1 Buchstabe a erster Satz VE 95. Absatz 1 verankert die aussenpolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung neu ausdrücklich auf Verfassungsstufe. Absatz 2 nimmt die etablierte Praxis, dass nicht alle völkerrechtlichen Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen, in den Verfassungstext auf.

Nach *Absatz 1* beteiligt sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an. Es handelt sich somit um ein "Verhältnis zu gesamter Hand", wie sie im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten dem heutigen Gewaltenteilungsverständnis bzw. der in der Lehre geäusserten Meinung entspricht [89]. Dem Bundesrat kommt nach der verfassungsrechtlichen Konzeption der Grossteil der aussenpolitischen Führung zu. Das Parlament verfügt neben dem Recht zur Genehmigung von Staatsverträgen über erhebliche mittelbare Einflussmöglichkeiten: Erlass aussenpolitisch relevanter Gesetzgebungsakte und Beschlüsse, Genehmigung von Berichten, Finanzhoheit, Oberaufsicht und generell aussenpolitische Debatten. Zunehmende aussen-

---

88 Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995 über die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II 454.

89 Vgl. Bernhard Ehrenzeller, Legislative Gewalt und Aussenpolitik: eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich, Basel 1993.

politische Vernetzung und, damit einhergehend, intensivierte Ausstrahlung der Aussen- auf die Innenpolitik haben die Bundesversammlung freilich veranlasst, verstärkten unmittelbaren Einbezug im Bereich der Aussenpolitik zu suchen: Artikel 47bis*a* GVG auferlegt zum einen beiden Kammern des Parlaments, die internationale Entwicklung zu verfolgen und die Verhandlungen der Schweiz mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen zu begleiten; anderseits verpflichtet er den Bundesrat, die Präsidenten und die aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte über aussenpolitische Vorhaben zu informieren sowie für internationale Verhandlungen (nach differenziertem Modus) zu konsultieren.

In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich eine verbindlichere Formulierung des damaligen Artikels 147 Absatz 1 Buchstabe a erster Satz VE 95 gefordert [90]. Dies widerspricht jedoch der geltenden Verfassungslage und -praxis ebenso wie mehrere auf eine Reduktion der Kompetenzen der Bundesversammlung gerichtete Vorschläge [91].

Absatz 2 erster Satz erklärt die Bundesversammlung zuständig zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Bundesversammlung und Bundesrat (vgl. Art. 172 VE 96) wirken in den Phasen des Vertragsschlusses wechselweise zusammen. Die Vertragsverhandlungen (Instruktion, Inhaltsgebung, Ermächtigung zur Unterzeichnung) führt der Bundesrat; die Genehmigung der Verträge liegt bei der Bundesversammlung. In aller Regel erfolgt der parlamentarische Genehmigungsakt im Zeitpunkt zwischen der Vertragsunterzeichnung und der Ratifikation (durch den Bundesrat). Die Bundesversammlung befindet über den Vertrag als ganzen. Im wesentlichen sind ihre Bestimmungsmittel beschränkt auf Genehmigung oder Ablehnung; sie kann den Bundesrat auch verpflichten, einen bestimmten Vorbehalt abzugeben. Denkbar, in den praktischen Auswirkungen jedoch meist der Ablehnung gleichzusetzen, wäre zudem die Rückweisung an den Bundesrat mit der Anweisung, die Aushandlung bestimmter Anpassungen zu versuchen, die Genehmigung mit Vorbehalt oder die blosse Teilgenehmigung des vorgelegten Vertrags. Die parlamentarische Genehmigung bedeutet die Ermächtigung, den Vertrag zu ratifizieren.

Absatz 2 zweiter Satz stellt klar, dass aufgrund von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag Ausnahmen von der Genehmigungspflicht bestehen können. Er bringt somit die differenzierte Verfassungspraxis von Bundesversammlung und Bundesrat zum Ausdruck. Diese verlangt nicht für alle völkerrechtlichen Verträge die Genehmigung durch die Bundesversammlung. In der Tat werden in der Praxis etwas mehr als ein Drittel aller völkerrechtlichen Verträge der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt; die Mehrheit wird im sog. vereinfachten Verfahren selbständig durch den Bundesrat geschlossen [92]. Gegenüber Artikel 143 VE 95 ist Absatz 2 zweiter Satz redaktionell überarbeitet worden, um der im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Kritik [93] an der vorgeschlagenen Regelung der Kompetenzverteilung beim Abschluss von

---

90 FDP, NHG.

91 SVP, CH-EU.

92 Vgl. im einzelnen die Ausführungen zu Art. 172 Abs. 2 VE 96; s. auch VPB 51 (1987) Nr. 58, S. 369 ff.

93 SH, FDP

Staatsverträgen (Art. 143 und 158 Abs. 2 VE 95) Rechnung zu tragen (vgl. die Ausführungen bei Art. 172 Abs. 2 VE 96).

Zur landesrechtlichen Wirkung und Durchführung der Verträge kann auf die Kommentierungen zu anderen Bestimmungen des Entwurfes verwiesen werden (Art. 4 Abs. 4 und 49 f. VE 96).

Artikel 157 Finanzen

Artikel 157 VE 96 entspricht Artikel 85 Ziffer 10 BV. Aufgrund der positiven Bewertung [94] in der Vernehmlassung wurde die Bestimmung unverändert aus dem VE 95 übernommen.

Sie verankert die Finanzkompetenzen des Parlaments. Im Bereich der Haushaltgewalt liegt der Letztentscheid bei der Bundesversammlung. Der Gestaltung des Finanzhaushalts kommt wie der Rechtsetzung zentrale staatslenkende Bedeutung zu. Mittelpunkt der Finanzgewalt stellt die Verabschiedung des jährlichen Voranschlags dar, bei welcher die Bundesversammlung materiell auf den Vorschlag des Bundesrates abstellt, aber ohne Bindung an ihn entscheidet. Der Voranschlag führt die Ausgaben und Einnahmen für das folgende Jahr auf. Ausgabenseitig legt er die Höhe und den Verwendungszweck der Kredite (Zahlungskredite) verbindlich fest, ist konkrete Ausgabenbewilligung; einnahmenseitig enthält er Schätzungswerte. Die Einnahmenbeschaffung kann nicht kraft des Budgets erfolgen, sie bedarf besonderer Rechtsgrundlagen.

In die Kompetenz der Bundesversammlung fallen auch die weiteren Ausgabenbeschlüsse, die aufgrund ihrer Natur nicht oder nur teilweise im Budget enthalten sind: Nachtrags-, Verpflichtungs- und Zusatzkredite sowie die Zahlungsrahmen. Die Praxis des Finanzhaushalts wird weitgehend durch Gesetz (insbesondere FHG) und nachgeordnetes Recht festgelegt.

Die Praxis hat überdies den planerischen Anforderungen eines modernen Staates entsprochen und neben dem Budget das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung eingeführt, welches mit der Aufgabenplanung (Richtlinien der Regierungspolitik) verknüpft ist. Diese Finanzplanung zu erstellen, obliegt dem Bundesrat (vgl. Art. 102 Ziff. 14 BV, Art. 171 VE 96). Er unterbreitet sie dem Parlament jährlich zur Kenntnisnahme.

Die Bundesversammlung nimmt zudem die Staatsrechnung ab. Diese wird durch den Bundesrat vorgelegt und weist u.a. die Ausgaben und Einnahmen sowie den Ausgaben- oder Einnahmenüberschuss des Rechnungsjahres aus. Ihre Genehmigung ist Akt der politischen Verantwortlichkeit.

Schliesslich erklärt Artikel 85 Ziffer 10 BV die Bundesversammlung zuständig für Beschlüsse über die Aufnahme von Anleihen. Seit dem Ersten Weltkrieg überträgt jedoch das Parlament in ununterbrochener, bewährter Übung diese Kompetenz jeweils für die

94 BE, SEI.

Dauer einer Legislaturperiode an den Bundesrat (zuletzt für die Legislaturperiode 1995–1999: BBl *1995* III 569). Diese globale und vorgängige Bewilligung entspringt der praktischen Notwendigkeit raschen und flexiblen Handelns. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit klaffen insofern auseinander (BBl *1986* II 1378). Trotz vereinzelter Ablehnung in der Vernehmlassung [95] hält der Bundesrat daher dafür, die Aufnahme von Anleihen im Sinne der gelebten Verfassungswirklichkeit durch Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das FHG zu regeln.

Artikel 158 Wahlen

Artikel 158 VE 96 entspricht Artikel 85 Ziffer 4 BV. In der Bestimmung kommt die Charakteristik des politischen Systems des Bundes zum Ausdruck: das Parlament als Vereinigte Bundesversammlung (Art. 92 BV, Art. 148 Abs. 1 Bst. a VE 96) wählt alle anderen obersten Bundesbehörden. Auch die Regierungsbildung liegt exklusiv bei ihr.

In der Vernehmlassung wurde neben redaktionellen Textvorschlägen [96] auch die Forderung nach einer Geschlechterquote [97] eingebracht. Diese ist indessen abzulehnen, da über den Nachführungsauftrag hinausgehend.

Absatz 1 setzt die Vereinigte Bundesversammlung ein als Wahlorgan für den Bundesrat, das Bundesgericht, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und den General. Nach geltendem Verfassungsrecht ist im weiteren die Wahl der einzelnen Behörden, ausgenommen des Generals, jeweils Gegenstand gesonderter Normen (Art. 96, 98, 105, 107 BV). Die Berücksichtigung der Amtssprachen bei den Wahlen in das Bundesgericht ist bereits im OG hinreichend abgesichert, so dass von einer Übernahme in den VE 96 [98] abgesehen werden kann.

Nach *Absatz 2* kann das Gesetz der Vereinigten Bundesversammlung weitere Wahlen sowie die Bestätigung von Wahlen zuweisen. So erklärt etwa das OG sie für zuständig zur Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts. Bislang hat der Gesetzgeber von der Möglichkeit der Wahlbestätigung noch nicht Gebrauch gemacht.

---

95 JU, FRSP.

96 FDP, NHG.

97 SKF.

98 FRSP.

Artikel 159 Oberaufsicht

Artikel 159 VE 96 entspricht Artikel 85 Ziffer 11 BV.

Danach nimmt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung sowie über die Rechtspflege wahr. Die Oberaufsicht ist ein wesentliches Element der Gewaltenteilung. Sie ist politische Kontrolle durch das Parlament, nicht Aufsicht im Sinne der Aufsicht des Bundesrates nach Artikel 102 BV. Das Parlament äussert Genugtuung und Kritik und gibt Empfehlungen für künftiges Handeln ab. Es kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe handeln oder deren Entscheide aufheben. Informations- und Handlungsmittel zur Ausübung der Oberaufsicht sind insbesondere Interpellationen, Einfache Anfragen, Rechenschaftsberichte, Auskünfte in parlamentarischen Kommissionen oder in den Ratsplena, Inspektionen und eigentliche Untersuchungen. Grosse Bedeutung kommt in der Praxis den Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte zu (vgl. im einzelnen die Ausführungen bei Art. 144 VE 96).

Die Oberaufsicht muss die Rechtmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung prüfen, ebenso die Zweckmässigkeit und ob von Entscheidungsspielräumen richtig Gebrauch gemacht wird. Das Parlament beurteilt kraft seiner Oberaufsicht die Führungstätigkeit des Bundesrates; es hat jedoch nicht die Kompetenz, die Verwaltung selbst zu führen. Die Oberaufsicht beschränkt sich in der Regel auf nachträgliche Kontrollen. Begleitende Kontrollen wären faktisch Mitentscheidungen im Kompetenzbereich der Regierung, würden somit Verantwortlichkeiten verwischen und die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung unterlaufen.

Im Bereich der Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung ist der Bundesrat Adressat. In der Vernehmlassung wurde kritisiert, bei der Ausdehnung der Oberaufsicht auf "die anderen Träger von Aufgaben des Bundes" handle es sich um eine unerwünschte Neuerung [99]. Nach geltendem Verfassungsrecht erstreckt sich die Oberaufsicht freilich auf alle Verwaltungszweige, welche der Aufsicht des Bundesrates unterstehen. Dazu gehören auch die unabhängigeren Betriebe und Organisationen (parastaatliche Verwaltung). Wo demnach eine Aufsicht des Bundesrates besteht, besteht auch eine Oberaufsicht der Bundesversammlung [100]. Die Aufsicht des Bundesrates ergibt sich aus Artikel 102 Ziffer 12 BV bzw. Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe a VE 96.

Adressaten der Oberaufsicht über die Rechtspflege sind die eidgenössischen Gerichte, aber auch der Bundesrat, soweit er Rechtspflegefunktionen wahrnimmt. Der Prüfungsumfang beschränkt sich hier auf die Überwachung der ordnungsgemässen Geschäftsabwicklung. Die richterliche Unabhängigkeit verbietet eine inhaltliche Kontrolle von Entscheiden.

Artikel 159 VE 96 entspricht Artikel 146 VE 95 und lehnt sich an die Formulierung von Artikel 85 Ziffer 11 BV an. Er verdeutlicht dessen Anwendungsbereich, indem er neben

---

99 FDP.

100 Aubert in Kommentar BV, Art. 85, Rz. 158; vgl. auch Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 198 (insb. Fn. 120).

den Bundesbehörden "die anderen Träger von Aufgaben des Bundes" ausdrücklich der Oberaufsicht unterstellt.

Artikel 160 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Die Bestimmung regelt die Funktionen der Bundesversammlung im Verhältnis von Bund und Kantonen. Sie entspricht Artikel 85 Ziffern 5 (teilweise), 7 und 8 (teilweise) BV sowie Artikel 147 Absatz 1 Buchstabe e VE 95. In der Vernehmlassung wurde angeregt, Artikel 147 Absatz 1 Buchstabe e VE 95 in einen eigenständigen Artikel überzuführen. Dies sei aufgrund der Bedeutung der Kantone gerechtfertigt [101]. In der Tat lässt sich die herausragende Stellung der Kantone in unserem Bundesstaat mit einer eigenen, Artikel 161 VE 96 vorangestellten Bestimmung deutlicher unterstreichen. Gleichzeitig wurden die verschiedenen Teilsätze neu in einzelne Absätze aufgeteilt, um die Lesbarkeit zu verbessern.

Absatz 1 überträgt der Bundesversammlung, die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zu beaufsichtigen. Artikel 85 Ziffer 7 BV führt verschiedene Kompetenzen in diesem Bereich auf, die als parallele oder konkurrierende zu jenen des Bundesrates ausgelegt sind. Die Formulierungen sind zum Teil unklar, und es ergeben sich inhaltliche Überschneidungen mit Ziffer 8. Die Garantie der Verfassungen nach erfolgter Gewährleistung (Sicherungsauftrag) und des Territoriums der Kantone (vgl. Art. 43 Abs. 1 und 44 Abs. 1 VE 96) obliegt dem Bundesrat (vgl. Art. 174 Abs. 4 VE 96), ohne dass der Bundesversammlung verwehrt wäre, ihr notwendig erscheinende Massnahmen zu verabschieden. Sodann ist das Parlament zuständig, Interventionen zum Schutz der Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung in einem Kanton zu beschliessen (vgl. zur Bundesintervention Art. 43 Abs. 2 VE 96). Im übrigen kann zum Komplex der Bundesaufsicht auf die Erläuterungen zu Artikel 174 VE 96 verwiesen werden.

Absatz 2 erklärt die Bundesversammlung für zuständig zur Gewährleistung der Kantonsverfassungen. Um diese nachzusuchen, sind die Kantone aufgrund von Artikel 42 Absatz 2 VE 96 verpflichtet. Damit soll sichergestellt werden, dass kantonales Verfassungsrecht inhaltlich den Erfordernissen von Artikel 42 Absatz 1 VE 96 entspricht (vgl. dort).

Nach *Absatz 3* ist die Bundesversammlung zuständig für die Genehmigung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, sofern der Bundesrat oder ein anderer Kanton Einsprache erheben. Die Genehmigungspflicht für Verträge von Kantonen mit dem Ausland ergibt sich aus Art. 51 Absatz 2 VE 96 (vgl. dort). Die Genehmigung soll die Kontrolle darüber ermöglichen, dass solche Verträge nichts enthalten, das dem Bundesrecht, den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone zuwiderläuft (vgl. Art. 51 Absatz 2 erster Satz VE 96). Zunächst muss das Genehmigungsverfahren beim Bundesrat durchlaufen werden. Erst danach kann sich die Kompetenz der Bundesversammlung aktualisieren. Streitigkeiten sollen dabei nach Möglichkeit auf dem Weg der Verhandlung oder der Vermittlung gelöst werden (Art. 34 Abs. 4 VE 96); wird keine

101 FDP.

Einigung erreicht, bedarf es nach geltendem Verfassungsrecht eines Entscheids der Bundesversammlung.

Artikel 161 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Während die Artikel 154–159 VE 96 schwergewichtig die funktionellen Zuständigkeiten, d.h. die Stellung der Bundesversammlung im Rahmen des staatlichen Entscheidungsprozesses umschreiben, legt Artikel 161 VE 96 die Zuständigkeiten der Bundesversammlung aufgrund ihres Inhalts fest. Die in der Vernehmlassung geforderte Streichung von Absatz 1 [102] ist daher nicht angängig. Die Bestimmung, zu welcher zahlreiche, teilweise über das geltende Verfassungsrecht hinausgehende Anregungen eingingen [103], entspricht Artikel 84 BV, dem Ingress und den Ziffern 1, 3, 5–9 und 13 von Artikel 85 BV sowie Artikel 121 Absatz 3 und 4 BV. Der Parlamentsvorbehalt betreffend die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei sowie die Kompetenz zur Regelung des Dienstverhältnisses des Bundespersonals [104] (Art. 85 Ziff. 3 BV) wird neu nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Diese Kompetenzen sind Ausfluss der Organisationsgewalt der Bundesversammlung, somit in Absatz 1 Buchstabe g mitenthalten; gleiches gilt für die Bestimmung über den Sitz der Bundesbehörden [105] (Art. 115 BV). Artikel 85 Ziffer 12 BV, der die Bundesversammlung als zuständig für "Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates über Administrativstreitigkeiten (Art. 113)" erklärt, hat ebenfalls keinen Eingang in den Entwurf gefunden. Einerseits hat die Rechtspflegekompetenz aufgrund weitgehender gesetzlicher Zuweisung der Staatsrechtspflege an das Bundesgericht an Bedeutung eingebüsst; anderseits behält Artikel 177 Absatz 2 VE 96 (vgl. dort) die Regelung der Zuständigkeit der Gesetzgebung vor, und das VwVG bezeichnet die Fälle, in denen bei der Bundesversammlung Beschwerde erhoben werden kann. Artikel 85 Ziffer 14 BV wird ebenfalls nicht mehr im Titel Zuständigkeiten erwähnt. Sie ordnet die Revision der Bundesverfassung der Kompetenz der Bundesversammlung zu. Die Beteiligung der Bundesversammlung bei der Revision der Bundesverfassung ergibt sich aus den einschlägigen Verfassungsbestimmungen (vgl. Art. 181 ff. VE 96). Gegenüber Artikel 147 VE 95 erfuhr Artikel 161 VE 96 geringfügige Änderungen. Insbesondere wurden der damalige Absatz 1 Buchstabe e in den neuen Artikel 160 VE 96 übergeführt und Absatz 1 Buchstabe a aufgeteilt in äussere Sicherheit und Aussenpolitik, welche neu in Artikel 156 Absatz 1 VE 96 geregelt wird.

Absatz 1 Buchstabe a gibt der Bundesversammlung auf, Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz zu treffen. Die Neutralität ist nach der Staatspraxis nicht ein eigenständiges aussenpolitisches Ziel, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der eigentlichen zentralen Ziele. Zu diesen zählt insbesondere die Aufrechterhaltung einer möglichst grossen staatlichen Unabhängigkeit (BBl *1994* I 210 f.). Entsprechend ist die Neutralität weder im Zweck-

102 SEI.

103 BE, 23 Private.

104 SGB, FVÖV.

105 SVP.

artikel der BV noch des VE 96 verankert. Sie erscheint nur bei den Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 173 Abs. 1 VE 96) im Bereich der äusseren Sicherheit. Diese sind im übrigen vollumfänglich als konkurrierende Zuständigkeiten angelegt (vgl. bei Art. 173 Abs. 1 VE 96).

Nach *Absatz 1 Buchstabe b* trifft die Bundesversammlung Massnahmen für die innere Sicherheit. Der mit einer konkurrierenden Kompetenz ausgestattete Bundesrat (Art. 102 Ziff. 9 BV, Art. 173 Abs. 2 VE 96) dürfte in der Praxis das geeignetere Handlungsorgan sein. Er kann seine Zuständigkeit insoweit ausüben, als nicht die Bundesversammlung von der ihrigen Gebrauch gemacht hat. Die in der Vernehmlassung geforderte Ergänzung, dass die Bundesversammlung Massnahmen nur anordnen dürfe, soweit nicht der Bundesrat gehandelt habe [106], entspricht daher nicht dem geltenden Verfassungsrecht.

Bei der Wahrung der inneren Sicherheit handelt es sich um eine originäre und primäre Staatsaufgabe. Sie bedeutet das Sicherstellen der grundlegendsten Normen des friedlichen Zusammenlebens, den Schutz der Institutionen des Staates, die Bewahrung der Gesellschaft und des Einzelnen vor elementaren Gefährdungen, die Abwendung sozialer Notstände. Zum polizeirechtlichen Aspekt, der den Schutz der Polizeigüter (insbesondere Leben, Freiheit, Gesundheit, Sittlichkeit) wahrt und in erster Linie auf defensive Gefahrenabwehr ausgerichtet ist, gesellt sich eine staatspolitisch-sicherheitspolitische Komponente, die prospektive und universale Dimensionen (z.B. Ökologie) miteinbezieht. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Wahrung der inneren Sicherheit nicht allein dem Bund obliegt. Die Kantone tragen für ihr Gebiet in erster Linie die Verantwortung. Wo Belange der inneren Sicherheit für die ganze Schweiz relevant werden, trifft der Bund angemessene Massnahmen.

Absatz 1 Buchstabe c ist angelegt als konkurrierende Kompetenz zur Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV, Art. 173 Abs. 3 VE 96) und ermächtigt die Bundesversammlung im Bereich der äusseren und der inneren Sicherheit zur selbständigen, nicht dem Referendum unterworfenen Rechtsetzung sowie zum Erlass von individuell-konkreten Anordnungen. Obwohl diese Rechtsetzungskompetenz in der Vernehmlassung teilweise heftig kritisiert [107] und vereinzelt eine Befristung der Bundesbeschlüsse verlangt wurde [108], ist nach Auffassung des Bundesrates daran festzuhalten. Diese Kompetenz ist heute zwar nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung erwähnt, ergibt sich nach herrschender Lehre und Praxis jedoch implizit. Buchstabe c knüpft an das Vorliegen ausserordentlicher Gefährdungsmomente an, denen nicht anders begegnet werden kann, bietet aber keine Grundlage für den Erlass von echtem Notrecht (vgl. die Ausführungen bei Art. 173 Abs. 3 VE 96). Entsprechende Bundesbeschlüsse verlieren mit dem Wegfall dieser Umstände ihre Verfassungsgrundlage, sind somit aufzuheben. Ein ausschliesslich zeitliches Begrenzungskriterium für die Bundesbeschlüsse vermag dem nicht ausreichend Rechnung zu tragen. Nach der Lehre sind jedoch nur vorübergehende Massnahmen (im Sinne der Bewältigung konkret auftretender Gefährdungen) zulässig. Wird eine Dauerregelung als nötig erachtet, muss das ordentliche Verfahren

106 SVP.

107 FDP, NHG, FRSP, ID-CH, UVG, KUS, SFG.

108 AR.

eingeschlagen werden und das gestützt auf Absatz 1 Buchstabe c erlassene Recht in ordentliches Recht übergeführt werden [109].

Die Organkompetenz von Buchstabe c kann auch als Grundlage für die Verbandskompetenz des Bundes (materielle Bundeskompetenz) herangezogen werden. Das Handeln in diesem Bereich bildet, als elementare Voraussetzung für die Existenz des Staates, eine eingeschlossene Kompetenz (inherent power). Gleichwohl tendiert die Praxis zur expliziten verfassungsrechtlichen Verankerung materieller Bundeskompetenzen, wo Aufgabenbereiche der äusseren oder inneren Sicherheit einer dauerhaften Regelung zugeführt werden (z.B. Zivilschutz [Art. 22bis BV, Art. 57 VE 96], wirtschaftliche Landesversorgung [Art. 31bis Abs. 3 Bst. e BV, Art. 94 Abs. 1 VE 96]).

Nach *Absatz 1 Buchstabe d* ordnet die Bundesversammlung den Aktivdienst an. Diesen anzuordnen ist in dringlichen Fällen Sache des Bundesrates, sofern die Bundesversammlung nicht tagt (Art. 77 Abs. 3 MG). Der Bundesrat ist von Verfassung wegen jedoch verpflichtet, die Bundesversammlung unverzüglich einzuberufen, wenn er mehr als 2000 Dienstpflichtige zum Aktivdienst aufbietet oder ein solches Aufgebot voraussichtlich länger als drei Wochen dauert (Art. 173 Abs. 4 VE 96). Sobald die Bundesversammlung zusammengetreten ist, entscheidet sie über die Aufrechterhaltung der Massnahme. Die Artikel 67 ff. und 76 ff. MG präzisieren den Einsatz der Armee: Danach sind die Kompetenzen des Parlaments weitgehend an den Bundesrat delegiert.

Absatz 1 Buchstabe e begründet die Kompetenz der Bundesversammlung, Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts zu beschliessen. Er knüpft an Artikel 85 Ziffer 8 BV an, welcher eigenständige Bedeutung gegenüber Ziffer 7 hat, soweit er die Bundesversammlung zuständig erklärt, "Massregeln, welche ... die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen zum Zwecke haben" (Bundesexekution, vgl. dazu Art. 40 Abs. 2 VE 96) zu verabschieden. Allgemein erteilt die Verfassung die Zuständigkeit zur Exekution nicht nur der Bundesversammlung, sondern auch dem Bundesrat. Nach Artikel 174 Absatz 4 VE 96 trifft dieser "die erforderlichen Massnahmen." Der Bundesversammlung verbleibt in der Praxis lediglich die militärische Exekution. In dringenden Fällen kann der Bundesrat auch hier selber handeln (vgl. Art. 102 Ziff. 11 BV, Art. 174 Abs. 4 VE 96).

Nach *Absatz 1 Buchstabe f* ist die Bundesversammlung zuständig zum Entscheid über die Gültigkeit von Volksinitiativen. In erster Linie geht es um die Frage, ob eine Initiative das Gebot der Einheit der Materie bzw. der Form beachtet; aber auch der Inhalt einer Initiative kann Gültigkeitsfragen aufwerfen [110]. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich, wenn Fragen der Einheit der Materie bzw. der Form einer Volksinitiative betroffen sind, aus Artikel 121 Absätze 3 und 4 BV sowie aus Artikel 75 Absatz 1 BPR und Artikel 24 Absatz 1 GVG. Wird die Gültigkeit einer Volksinitiative wegen ihres Inhalts in Frage gestellt, schweigt das geschriebene Recht; die Staatspraxis erachtet jedoch

---

109 Vgl. auch das zu Art. 102 Ziff. 8–10 BV ergangene Urteil 6S.467/1996 des Bundesgerichts vom 18. Sept. 1996, Erw. 2.a.

110 Bundesbeschluss vom 14. März 1996, BBl 1996 III 1355; vgl. auch Art. 129 Abs. 3 und 183 Abs. 2 und 3 VE 96.

auch in diesen Fällen die Bundesversammlung als kompetent [111]. Weichen die Beschlüsse der beiden Räte voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit der Initiative bejaht hat, seinen Beschluss, so ist die Initiative nach der geltenden gesetzlichen Regelung (Art. 24 Abs. 2 GVG) als gültig zu betrachten.

In der Vernehmlassung wurde einerseits angeregt, die Zuständigkeit in Anlehnung an die Vorlage zur Reform der Volksrechte dem Bundesgericht zu überantworten [112]; anderseits wurde eine verbindliche Prüfung durch die Bundeskanzlei vor Beginn der Unterschriftensammlung [113] gefordert. Beide Vorschläge entsprechen jedoch nicht dem geltenden Verfassungsrecht, können somit nicht im Rahmen der Nachführung realisiert werden.

Absatz 1 Buchstabe g verankert die Organisationsgewalt der Bundesversammlung. Aus Buchstabe g kann damit der Hinweis entnommen werden, dass die Verfassung grundsätzlich keine separierte, von der gewöhnlichen Zuständigkeitsordnung abgehobene Organisationsgewalt für einzelne Staatsorgane des Bundes schaffen will (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 166 Abs. 1 VE 96). In der Vernehmlassung wurde diese Bestimmung ausdrücklich begrüsst [114], wenn auch teilweise Kritik an ihrer systematischen Einordnung [115] erfolgte. In Anlehnung an die Ausführungen der Expertenkommission Parlamentsreform (BBl *1996* II 477) haben wir den allzu technischen Begriff "Grundsätze" durch "Grundzüge" ersetzt.

Absatz 1 Buchstabe h überträgt der Vereinigten Bundesversammlung (vgl. Art. 92 BV, Art. 148 Abs. 1 Bst. b VE 96) die Kompetenz, Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden. In diesen Fällen nimmt die Bundesversammlung die verbindliche Zuweisung vor, und zwar auch dann, wenn sie selbst Konfliktpartei ist. Die Zuständigkeit nach Buchstabe h ist subsidiärer Art. Wo durch Gesetz andere Regelungen zur Bewältigung von Kompetenzkonflikten vorgenommen werden, geniessen diese Vorrang.

In der Vernehmlassung wurde die Möglichkeit einer Zusammenlegung dieser Bestimmung mit Artikel 159 VE 96 (Oberaufsicht) angeregt [116]. Die der Rechtsprechung zuzuordnende Entscheidung über Zuständigkeitskonflikte unterscheidet sich jedoch von der hochgradig politischen Natur der (nachträglichen) Oberaufsicht in einem Ausmass, das eine Zusammenlegung als nicht angezeigt erscheinen lässt.

Absatz 1 Buchstabe i weist der Bundesversammlung zu, Begnadigungen auszusprechen und über Amnestie zu entscheiden. Die Amnestie bedeutet den Verzicht auf Strafverfolgung oder Strafvollzug einer Vielzahl von Personen gegenüber. Sie liegt in der umfassenden Kompetenz des Bundes und kann auf das gesamte Bundesstrafrecht Anwendung

---

111 Vgl. BBl 1994 III 1486; ferner Luzius Wildhaber in Kommentar BV, Art 121/122, Rz. 116.

112 StV.

113 UVG, ZKFU, KUS.

114 BE, FDP,

115 FDP.

116 SAV.

finden. Die Begnadigung dagegen ist der Verzicht auf den Vollzug einer Strafe, die über eine (bestimmte) Person verhängt worden ist. Die Begnadigung fällt (aufgrund des StGB) nur in die Zuständigkeit der Bundesversammlung, wo Bundesbehörden geurteilt haben; ist das Urteil durch eine kantonale Behörde ergangen, sind die Kantone zuständig. Während für die Amnestie beide Räte getrennt befinden, fällt die Begnadigung der Vereinigten Bundesversammlung zu (Art. 92 BV, Art. 148 Abs. 1 Bst. c VE 96).

Nach *Absatz* 2 nimmt die Bundesversammlung all jene Bundeskompetenzen wahr, die nicht einer anderen Bundesbehörde zugewiesen sind; der in der Vernehmlassung erfolgte Vorschlag in diesen Fällen, den Bundesrat einzusetzen [117], übersteigt den Nachführungsauftrag. Absatz 2 darf nicht als generelle Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Bundesversammlung verstanden werden. Die zuständige Behörde ist durch Auslegung der Verfassung zu ermitteln. Neben dem Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung sind dabei insbesondere Festlegungen in anderen Verfassungsbestimmungen zu beachten.

Absatz 3 unterstreicht, dass die Aufzählung der Organkompetenzen der Bundesversammlung nicht eine abschliessende ist (vgl. auch den Einleitungssatz von Art. 85 BV). Weitere Verfassungsnormen begründen punktuelle Zuständigkeiten (z.B. Art. 16 Abs. 4 BV, Art. 43 Abs. 3 VE 96; Art. 37 Abs. 2 BV, Art. 66 Abs. 3 VE 96; Art. 114bis Abs. 4 BV, Art. 178 Abs. 2 VE 96) oder stellen es der Bundesgesetzgebung anheim, Zuständigkeiten der Bundesversammlung zu aktivieren (z.B. Art. 85 Ziff. 4 Abs. 2 BV, Art. 158 Abs. 2 VE 96; Art. 113 Abs. 2 BV, Art. 177 Abs. 2 VE 96). Durch Gesetz können der Bundesversammlung grundsätzlich auch andere als rechtsetzende Kompetenzen übertragen werden, die eine eminente politische Dimension aufweisen oder sonstwie von grosser Tragweite sind. Bei diesen Kompetenzeinsetzungen durch Gesetz ist jedoch die gewaltenteilige Grundordnung der Bundesverfassung zu beachten. Das Parlament muss die verfassungsrechtlich angestammten Kernfunktionen der anderen Staatsorgane respektieren (vgl. die Ausführungen zu Abs. 2).

3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung

1. Abschnitt: Organisation und Verfahren

Im Vernehmlassungsverfahren wurde kritisiert, die Regelung von Bundeskanzlei und Bundesverwaltung auf der gleichen Ebene sei vom Aufbau der Staatsleitung her systematisch nicht befriedigend [118]. Anderseits wurde aber auch die Aufteilung dieses Abschnitts in drei Teile gefordert, um damit die Bedeutung von Bundeskanzlei und Bundesverwaltung besser hervorzuheben [119].

Die Bundeskanzlei und die Bundesverwaltung sind – in unterschiedlichem Ausmass – dem Bundesrat unterstellt (vgl. Art. 175 Abs. 1 Bst. a VE 96). Entsprechend könnte die

---

117 SVP.

118 FDP.

119 NHG.

Aufteilung des Abschnitts in drei Teile zu einer unzutreffenden Charakterisierung der drei Akteure führen, weil dies, systematisch betrachtet, ihre Gleichrangigkeit suggerieren würde. Der erstgenannte Vorschlag vermeidet zwar dieses Missverständnis, könnte aber letztlich eine Unterschätzung der Bedeutung von Bundeskanzlei und Bundesverwaltung bewirken. Sie sind mehr als reine Hilfsorgane des Bundesrates. Überdies wird die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler von der gleichen Behörde gewählt wie die Mitglieder des Bundesrates.

Artikel 162 Bundesrat

Artikel 162 VE 96 entspricht Artikel 95 BV sowie Artikel 148 Absatz 1 VE 95. Die Vertretung der Schweiz nach aussen (Art. 148 Abs. 2 VE 95) wird neu in Artikel 172 Absatz 1 VE 96 geregelt.

Die Bestimmung setzt den Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde und damit als Regierung des Bundes ein. Zwar nimmt auch die Bundesversammlung Regierungsfunktionen wahr; der Hauptteil ist jedoch dem Bundesrat überbunden. Wegen seiner Offenheit entzieht sich der Begriff der Regierung (als Funktion) einer präzisen Definition und Abgrenzung. Das VwOG (Art. 2 ff., Art. 8) zählt namentlich folgende Obliegenheiten dazu: Verfolgen der Entwicklung in Staat und Gesellschaft, im In- und Ausland; laufendes Beurteilen der Lage; Bestimmen der Regierungspolitik, indem Ziele und Strategien (insbesondere Prioritäten) festgelegt werden; Durchsetzen der Regierungspolitik; Berufen geeigneter Führungskräfte (Wahlen); Repräsentieren des Staates nach innen und nach aussen; Pflegen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit; Hinwirken auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes.

Artikel 162 VE 96 markiert die beiden Schwerpunkte des Regierungskollegiums: Als staatsleitendes Organ ergreift der Bundesrat Initiative, wo es die Lage des Staates erfordert, er geht voran, handelt kreativ, vorausschauend und zukunftsgerichet. In seinen staatsleitenden Aktivitäten ist der Bundesrat allerdings nicht allein handelndes Organ. Ausserhalb seines Kompetenzbereichs ist er auf die Mitwirkung anderer Organe oder des Volkes angewiesen. Er trachtet danach, Impulse zu vermitteln und Entscheide zu erwirken. Der Begriff der obersten vollziehenden Behörde spricht den Bundesrat in seiner Eigenschaft als Spitze der Verwaltung an. Die Verfassung geht damit von einer hierarchisch strukturierten Einheit der Verwaltung aus, an deren Spitze das Regierungsorgan steht. Bezogen auf die Multifunktionalität, Vielgestaltigkeit und das Ausmass, das die heutige Verwaltungsorganisation in der Staatspraxis angenommen hat, ergibt sich daraus, dass der Bundesrat für eine überdachende Verwaltungsführung zuständig ist und dafür die zweckmässigen Führungsinstrumentarien und -prozesse einzusetzen hat (vgl. dazu auch Art. 166 VE 96).

Die Verfassung legt dem Aufbau der Behördenorganisation zwar die Gewaltenteilung zugrunde, jedoch nicht als fixes Dogma. Im Gegensatz zur konsequenten personellen Teilung der Gewalten nimmt die Bundesverfassung keine starre Trennung von Funktionen vor. Damit sind insbesondere Bundesversammlung und Bundesrat zu dauernder, ständig von neuem zu suchender Zusammenarbeit aufgerufen. Die Parlamentssuprematie (vgl. Art. 139 Abs. 1 VE 96, Art. 71 BV) ist begrenzt auf Letztentscheide der Gesetz-

gebung und des Finanzhaushalts sowie auf die parlamentarische Oberaufsicht. Eine alles andere erdrückende, umfassende Parlamentssuprematie stünde in Widerspruch zur gewaltenteiligen Konzeption der Bundesverfassung.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Bestimmung sowohl ausdrücklich begrüsst [120] als auch kritisiert. So wurde ein ausdrückliches Verbot für Bundesräte, ein überstaatliches Amt anzunehmen [121], oder auch die Verankerung einer Geschlechterquote gefordert [122]. Ersteres Anliegen betrifft eine Frage der Unvereinbarkeit (vgl. Art. 134 VE 96), letzteres geht über das geltende Verfassungsrecht hinaus.

Artikel 162 VE 96 orientiert sich an Artikel 95 BV und redigiert diesen neu. In Absatz 1 ist eine Umstellung der Begriffe erfolgt (statt "oberste vollziehende und leitende Behörde" neu "oberste leitende und vollziehende Behörde"). Die Wortfolge entspricht dem VwOG. Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates wird in Artikel 163 Absatz 1 VE 96 geregelt.

Artikel 163 Zusammensetzung und Wahl

Artikel 163 VE 96 nimmt Artikel 96 BV auf und entspricht Artikel 149 VE 95.

Nach *Absatz 1* besteht der Bundesrat aus sieben Mitgliedern. Die im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich geforderte Erweiterung des Bundesrates [123] sprengt daher den Nachführungsauftrag, ebenso die ausdrückliche Ergänzung um Staatssekretärinnen und -sekretäre [124]. Letztere steht überdies im Widerspruch zur Ablehnung des RVOG am 9. Juni 1996 (BBl *1996* III 917). Die Forderung nach einer Geschlechterquote [125] ist ebenfalls abzulehnen, da sie über den Nachführungsauftrag hinausgeht.

Absatz 2 legt Wahlorgan und Zeitpunkt der Wahl der Mitglieder des Bundesrates fest. Diese werden nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates von der Vereinigten Bundesversammlung auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren (Art. 135 VE 96) gewählt. Dadurch sind auch die Amtsperioden von Nationalrat und Bundesrat synchronisiert. Die Praxis legt Absatz 2 dahingehend aus, dass sie ein Einzelwahl-Verfahren anwendet (Art. 4 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung, SR *171.12*) [126]. Es besteht kein Amtszwang; die Wahl in den Bundesrat ist annahmebedürftig. Die Mitglieder des Bundesrates sind wieder wählbar. Ihre Wiederwahl erfolgt nicht stillschweigend; es ist ein neues Wahlverfahren durchzuführen. Bei einer Nichtwiederwahl ist die Bundesversammlung in

---

120 SEI.

121 KVP.

122 G-AG.

123 SVP, EVP, SGS-1, SOLAR, SSES, StV, AVP, SEI, 30 Private.

124 StV.

125 EVP, SP-F/CH, SP-F/BE, SKG, FGS, SKF, EKF, SVF, FBR, SGF, AUF.

126 Vgl. aber die vom Nationalrat gutgeheissene (AB 1996 N 573 ff.), vom Ständerat jedoch abgelehnte Motion Weyeneth (Beschluss vom 4. Okt. 1996, AB 1996 S. 846 ff.).

keiner Weise zur Begründung verpflichtet. Eine Amtszeitbeschränkung (Wiederwahlbegrenzung) besteht nicht.

Mit rechtlichen Mitteln kann während der festen Amtsdauer ein Mitglied des Bundesrates nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Allerdings geht aus der Wahlzuständigkeit der Bundesversammlung die Kompetenz zur Amtsenthebung hervor, wenn Voraussetzungen der Wählbarkeit oder der Amtsfähigkeit (z.B. aus gesundheitlichen Gründen) entfallen. Der Verfassungstext lässt offen, ob die Mitglieder des Bundesrates (während der Amtsdauer) ihren Rücktritt erklären und damit aus dem Amt austreten können oder ob sie bei der Bundesversammlung formell ein Rücktrittsgesuch einzureichen haben. Die Praxis hat sich bisher mit der Rücktrittserklärung begnügt.

Nach *Absatz 3* darf aus einem Kanton lediglich ein Mitglied des Bundesrates stammen. Das Gesetz schreibt fest, worauf bei der Erhebung der Kantonszugehörigkeit abzustellen ist (Art. 9 GarG). Die Kantonsklausel als Schranke der Wählbarkeit wurde mehrfach als inhaltlich überholt angefochten [127]. Auch die Bundesversammlung hat sich verschiedentlich mit dieser Frage beschäftigt. Im Dezember 1995 hat der Nationalrat die Behandlung einer entsprechenden parlamentarischen Initiative seiner Staatspolitischen Kommission vorläufig aufgeschoben [128]. Im übrigen gelten für die Wahl in den Bundesrat dieselben Wählbarkeitsvoraussetzungen wie für die Wahl in den Nationalrat (vgl. Art. 133 VE 96). Dementsprechend kann die ausdrückliche Verankerung einer angemessenen Vertretung der Sprachregionen [129] nicht im Rahmen der Nachführung realisiert werden.

Artikel 163 VE 96 entspricht Artikel 96 BV. Die Unvereinbarkeiten werden von Artikel 134 VE 96 erfasst. Die Regelung von Artikel 96 Absatz 3 BV [130], wonach auftretende Vakanzen bei der nächsten Session der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder zu besetzen sind, bringt Selbstverständliches zum Ausdruck, so dass auf ihre Übernahme verzichtet wird. Artikel 99 BV regelt den materiell unbestrittenen Anspruch der Mitglieder des Bundesrates auf Entlöhnung. Die Ausführungsgesetzgebung [131] stützt sich freilich nicht auf Artikel 99 BV, sondern auf die Gesetzgebungskompetenz von Artikel 85 Ziffer 3 BV. Diese wiederum ergibt sich aus Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g VE 96 (vgl. dort); entsprechend wird Artikel 99 BV nicht in den VE 96 übernommen.

Artikel 164 Vorsitz

Artikel 164 VE 96 entspricht Artikel 98 BV sowie Artikel 150 VE 95.

Absatz 1 legt in Verbindung mit Absatz 2 fest, dass die schweizerische Bundespräsidentin oder der schweizerische Bundespräsident weder Staatsoberhaupt noch Regierungschefin

---

127 SO, GVS, KGV, 24 Private.

128 AB 1995 N 2590.

129 EVP, SKF.

130 FRSP.

131 Bundesgesetz über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen, SR 172.121.

oder Regierungschef ist. Sie oder er ist nicht mit materiellen Führungsprärogativen ausgestattet, kann weder Regierungsrichtlinien aufstellen noch den Regierungskolleginnen bzw. -kollegen Weisungen erteilen. Gemäss Absatz 1 führt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident den Vorsitz im Bundesrat. In Verbindung mit dem Kollegialprinzip (vgl. Art. 165 VE 96), das die sachlich gleichgeordneten Mitglieder des Bundesrates zum Regierungsgremium zusammenfasst, ergibt sich daraus die Rolle eines *primus inter pares*. Das VwOG konkretisiert die Führungsfunktionen der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Danach leitet sie oder er den Bundesrat (Verfahrens- und Geschäftsleitung im Regierungskollegium), fällt Präsidialentscheide (bei Dringlichkeit, mit nachträglicher Genehmigung durch das Kollegium, oder bei untergeordneten Geschäften), repräsentiert nach innen und nach aussen und pflegt die Verbindung mit den Kantonen. Zur Funktion der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten des Bundesrates (Absatz 2) sagt Absatz 1 nichts. Das Gesetz setzt sie oder ihn zur Stellvertretung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten ein und ermöglicht auch die Übertragung bestimmter präsidialer Befugnisse (vgl. Art. 24 VwOG).

Nach *Absatz 2* wählt die Vereinigte Bundesversammlung jeweils für ein Jahr aus den Mitgliedern des Bundesrates eine Bundespräsidentin oder einen Bundespräsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Absatz 3 schliesst eine unmittelbare Wiederwahl von Präsidentin oder Präsident bzw. Vizepräsidentin oder Vizepräsident aus; ebensowenig ist die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten zulässig. Damit errichtet das Verfassungsrecht zum Schutz des Gleichgewichts im Kollegialsystem institutionelle Hürden. Diese sollen die Präsidialmacht in Schranken halten und ihr faktisches Anwachsen bei einer Einzelperson oder einer Kerngruppe des Bundesrates verhindern: Die Wahlpraxis im 20. Jahrhundert (im Gegensatz zu derjenigen des 19. Jahrhunderts) ist dazu übergegangen, das Bundespräsidium nach starrem Rotationsprinzip zu besetzen. Ein verfassungsrechtliche Pflicht dazu besteht nicht. Auch das Erfordernis, im Jahr vor der Ausübung des Präsidentinnen- oder Präsidentenamts das Vizepräsidium zu durchlaufen, ergibt sich nicht aus einer Vorschrift des Verfassungsrechts.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde mehrfach eine Stärkung des Bundespräsidiums gefordert. Insbesondere wurde die Schaffung eines eigentlichen Präsidialdepartements angeregt; gleichzeitig sollte die Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten auf vier Jahre verlängert werden [132]. Diese Vorschläge sprengen indes den Nachführungsauftrag. Aus denselben Gründen kann auch das Verbot der unmittelbaren Wiederwahl (Absatz 3) [133] nicht im Rahmen der Nachführung aufgehoben werden.

---

132 EVP, StV, 4 Private.

133 SO.

Artikel 165 Kollegial- und Departementalprinzip

Artikel 165 VE 96 entspricht Artikel 103 BV sowie Artikel 151 VE 95.

Absatz 1 knüpft inhaltlich an Artikel 162 VE 96 an und verbindet die rechtlich und sachlich gleichgeordneten Mitglieder des Bundesrates zu einem Gesamtorgan. Es bildet einen gemeinschaftlichen Willen und tritt als Einheit (Handlungs- und Verantwortungseinheit) auf. Der Bundesrat ist somit mehr als eine blosse Konferenz der Departementsvorsteher, er ist ganzheitlich beratendes und handelndes Regierungsorgan. Aus seiner Mitte heraus entwickelt er die Regierungspolitik (vgl. Art. 168 VE 96) und stellt die überdachende Verwaltungsführung (vgl. Art. 166 Abs. 1 VE 96) sicher. Verknüpft mit dem Kollegialprinzip ist das Departementalprinzip (vgl. dazu Art. 166 Abs. 2 VE 96): Die Mitglieder des Bundesrates sind in Personalunion Angehörige des Regierungsorgans und Departementsvorsteher. Solchermassen kombiniert, stehen die beiden Prinzipien in einem dauernden, verfassungsrechtlich angelegten Spannungsverhältnis. Das Departementalprinzip hat dabei eigenständige Bedeutung und bildet angesichts der Aufgabenfülle im Hochleistungsstaat der Gegenwart eine notwendige Voraussetzung für ein taugliches Funktionieren des Kollegialsystems: Es ermöglicht die arbeitsteilige Geschäftserledigung der Exekutive. Die Departemente präparieren die Geschäfte zuhanden des Kollegiums und führen dessen Beschlüsse aus; den Grossteil der Verwaltungsgeschäfte erledigen sie selbständig. Absatz 1 signalisiert jedoch den normativen Vorrang des Kollegialprinzips sowie die Verpflichtung für jedes Mitglied des Bundesrates, der Mitgliedschaft im Regierungskollegium Vorrang einzuräumen (s. auch Art. 26 VwOG).

Absatz 2 unterstreicht dies mit der Anordnung, Vorbereitung und Vollzug von Bundesratsgeschäften nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder zu verteilen. Entscheide zu Kernfragen der Staatsleitung muss der Bundesrat aus kollegialer Gesamtsicht erarbeiten und im Kollegium selbst fällen. Dazu gehört ebenfalls sachlich Zweitrangiges, wenn es aufgrund bestimmter Umstände politische Tragweite entwickelt (vgl. BBl *1993* III 1064, 1069 f.).

Absatz 3 sieht die Delegation bestimmter Geschäfte zur endgültigen Erledigung an Departemente oder ihnen unterstellte Verwaltungseinheiten vor. Der Vorbehalt des Rechtsschutzes soll vermeiden, dass dabei der Rechtsschutz der Betroffenen verkürzt wird. Die zuständige Beschwerdeinstanz (vgl. Art. 175 Abs. 1 Bst. d, 177 Abs. 2 und 178 Abs. 1 VE 96) wird von der Bundesgesetzgebung bestimmt. Die Ausführungserlasse ordnen die Delegation wie folgt: Nach Artikel 61 Absatz 2 VwOG bestimmt der Bundesrat die Geschäfte, welche er den Departementen oder ihnen untergeordneten Stellen zur Erledigung delegiert [134]. Delegationsnormen finden sich zudem in Spezialgesetzen. Artikel 42 Absatz 1bis VwOG hält klärend fest, dass die Obliegenheiten der Bundesverwaltung von Rechts wegen an die Departemente übergehen, soweit es sich um Verfügungen handelt, die gemäss OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen (sog. Delegationsautomatismus). Die Staatspraxis lässt die Delegation in weitem Umfang zu: Der Bundesrat kann grundsätzlich selbst dort delegieren, wo ein Spezialgesetz ihn als

134 Vgl. dazu die Delegationsverordnung, SR 172.011.

Zuständigkeitsträger einsetzt. Eine absolute Schranke bilden seine Obliegenheiten im Kernbereich der Staatsleitung (vgl. oben).

Artikel 165 VE 96 entspricht Artikel 151 VE 95. Die Bestimmung lehnt sich eng an Artikel 103 BV an und redigiert diesen neu. Artikel 100 BV, der das Quorum für die Verhandlungen des Bundesrates festlegt, ist auf Gesetzesstufe hinreichend verankert (Art. 14 VwOG). Seine Übernahme in den Entwurf drängt sich daher nicht auf.

Artikel 166 Bundesverwaltung

Artikel 166 VE 96 entspricht den Artikeln 102 Ziffer 12 und 103 Absatz 1 erster Satz BV. Das geltende Verfassungsrecht sieht zudem in verschiedenen Bereichen ausdrücklich vor, dass Private beim Vollzug von Bundesaufgaben beigezogen werden können (Art. 32 Abs. 4, 34ter Abs. 4, 34quater Abs. 2, 34quinquies Abs. 5 und 34novies Abs. 5 BV). Absatz 3 führt diese Bestimmungen allgemein nach. Artikel 166 VE 96 übernimmt Artikel 152 VE 95.

Absatz 1 erster Satz überträgt dem Bundesrat die Leitung der Verwaltung. Damit ist der Bundesrat (als Kollegium) in die Verantwortung genommen für eine überdachende Verwaltungsführung. Der Bundesrat trägt ebenfalls die Verantwortung für die zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben. Er hat dafür zu sorgen, dass die Tätigkeiten der Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeführt werden. Ihm obliegt, die Einrichtung geeigneter Führungsinstrumente und -prozesse zu überwachen, die der Breite und Multifunktionalität der heutigen Bundesverwaltung gerecht werden.

Absatz 1 zweiter Satz liefert die Verfassungsgrundlage für die Organisation der Bundesverwaltung, an deren Spitze der Bundesrat steht. Er kann als Vorbehalt der Organisationsgewalt des Bundesrates herangezogen werden. Die zweckmässige Organisation obliegt dem Bundesrat, soweit sie nicht der Gesetzgeber vorgenommen hat (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 161 Abs. 1 Bst. g VE 96).

Absatz 2 fordert die Gliederung der Bundesverwaltung in Departemente. Jedes Mitglied des Bundesrates steht zugleich monokratisch (mindestens) einem Departement vor. Minister ohne Portefeuille kennt die Verfassung demnach nicht.

Gleichzeitig Angehörige des Kollegiums und Departementsvorsteher, befinden sich die Regierungsmitglieder in einer Doppelstellung. Die Verantwortlichkeit gabelt sich entsprechend: Der Bundesrat als Gesamtorgan ist verantwortlich für die Wahrnehmung der Kollegiumsobliegenheiten; seine Mitglieder haben dafür ungeteilt und solidarisch einzustehen. Je einzeln trifft sie die politische Verantwortlichkeit für die Führung ihres Departements.

Absatz 3 ermächtigt den Gesetzgeber, Aufgaben des Bundes aus der departemental gegliederten allgemeinen Verwaltung auszugliedern. Er erlaubt, spezifische Verwaltungseinheiten mit einem höheren Grad der Eigenständigkeit auszustatten, Verwaltungseinheiten auszugliedern und die Erfüllung von Staatsaufgaben an gemischtwirtschaftliche

oder privatrechtliche Organisationen zu übertragen (vgl. auch Art. 42 Abs. 2 VwOG). Er deckt damit insbesondere auch den heute punktuell vorgesehenen Beizug Privater zum Vollzug in allgemeiner Weise ab [135]. Dass der Rechtsschutz sichergestellt sein muss, gilt nicht nur für die Delegation von Geschäften des Bundesrates an die Departemente oder diesen unterstellte Verwaltungseinheiten (vgl. Art. 165 Abs. 3 VE 96), sondern sinngemäss auch für die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben des Bundes. Dies muss nicht explizit gesagt werden, da selbstverständlich.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Formulierung des damaligen Artikel 152 Absatz 3 VE 95 einerseits als zu offen [136], anderseits als zu restriktiv [137] kritisiert. Die Auslagerung von Aufgaben des Bundes auf Personen oder Organisationen, die ausserhalb der Bundes(zentral)verwaltung stehen, bedarf nach geltendem Verfassungsrecht einer formell-gesetzlichen Grundlage. Indessen lässt sich durch Gesetzesdelegation eine gewisse Flexibilisierung erreichen (vgl. Art. 42 Abs. 2 VwOG, Art. 154 Abs. 2 VE 96). Vorbehalten bleibt in jedem Fall, dass der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes Übersicht und lenkende Möglichkeiten behält (Art. 175 Abs. 1 Bst. a VE 96) [138]. Insofern stellt daher die in der Vernehmlassung geforderte Auslagerung von Bundesaufgaben auf Private ohne Aufsicht des Bundesrates [139] eine Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage dar, übersteigt somit den Nachführungsauftrag.

Artikel 166 VE 96 lehnt sich an die Artikel 102 Ziffer 12 und 103 Absatz 1 BV an, redigiert diese Bestimmungen neu und fasst sie in eine einzige zusammen. Absatz 3 findet sich, abgesehen vom punktuell verankerten Beizug Privater beim Vollzug (Art. 32 Abs. 4, 34ter Abs. 4, 34^{quater} Abs. 2, 34^{quinquies} Abs. 5 und 34^{novies} Abs. 5 BV), im gegenwärtigen Verfassungstext nicht explizit. Der in Artikel 104 BV geregelte Beizug von Sachverständigen ist auf Gesetzesstufe (Art. 40 VwOG) hinreichend verankert; eine spezielle Regelung im VE 96 erübrigt sich.

Artikel 167 Bundeskanzlei

Artikel 167 VE 96 führt Artikel 105 BV nach und entspricht Artikel 153 VE 95.

Absatz 1 umreisst Stellung und Funktion der Bundeskanzlei. Sie besorgt nicht nur das Sekretariat des Bundesrates; sie ist vielmehr allgemeine Stabsstelle der Regierung. In dieser Eigenschaft kommen ihr vielfältige Informations-, Planungs-, Präparations-, Organisations-, Koordinations- und Kontrollfunktionen zu, die sie für das Regierungsorgan ausübt. Das Verfassungsrecht schliesst nicht aus, dass der Bundeskanzlei auch andere als Stabsfunktionen übertragen werden können (z.B. Betreuung der politischen Rechte). Ebenso ist

---

135 Dies entspricht dem geltenden Verfassungsrecht. Vgl. Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 181.

136 FVÖV.

137 BE.

138 Eichenberger in Kommentar BV, Art. 95, Rz. 39 f.; Art. 102, Rz. 183.

139 FDP.

der Einsatz weiterer Stabsorgane, die nicht in die Bundeskanzlei eingegliedert sind, zulässig.

Hinsichtlich des Sekretariats der Bundesversammlung (vgl. Art. 146 VE 96) hat die Praxis eine materielle Trennung vorgenommen. Die Administrationsaufgaben für die Bundesversammlung und ihre Kommissionen nehmen die Parlamentsdienste wahr. Formell der Bundeskanzlei unterstellt, sind sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

Nach *Absatz 2* steht die Bundeskanzlei unter der Leitung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers. Die Rolle der Vorsteherin oder des Vorstehers der Bundeskanzlei gegenüber dem Bundesrat wird durch Gesetz (VwOG) näher umschrieben: Sie oder er berät und unterstützt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und den Bundesrat. Sie oder er ist gewissermassen die rechte Hand der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Angesichts des jährlichen Wechsels im Bundespräsidium bietet sie oder er Gewähr für die Kontinuität in der bundesrätlichen Geschäftsführung. Zu ihren oder seinen Funktionen zählen insbesondere Planung und Koordination auf Regierungsebene, Mitwirkung bei Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen des Bundesrates, Vorbereitung der Berichte über die Richtlinien der Regierungspolitik und über die Geschäftsführung, Führungsberatung und Aufsichtsfunktionen, Unterstützung im Verkehr mit der Bundesversammlung, externe und interne Information. Zudem unterstreicht Absatz 2 die Legitimation der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers zu einer Unterstützung des Bundesrates, die weit über rein technisch-administrative Belange hinausgeht. Sie oder er wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von vier Jahren (Art. 135 VE 96) jeweils gleichzeitig mit den Mitgliedern des Bundesrates gewählt.

Artikel 167 VE 96 entspricht Artikel 105 BV und redigiert diesen neu. Artikel 105 Absätze 3 und 4 BV treffen Festlegungen, die sich aus anderen Verfassungsbestimmungen ergeben (Aufsicht [Abs. 3]): Artikel 102 Ziffer 15 BV; nähere Organisation durch Gesetz [Abs. 4]: Art. 85 Ziff. 1 und 2 BV). Sie sind von Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g VE 96 erfasst. Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich die Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei gefordert [140]. Dieses Postulat entspricht der parlamentarischen Initiative zur Parlamentsreform der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (vgl. dazu die Ausführungen bei Artikel 146 VE 96).

2. Abschnitt: Zuständigkeiten

Artikel 168 Regierungspolitik

Artikel 168 VE 96 entspricht Artikel 102 BV, insbesondere dessen Ziffer 1, sowie Artikel 154 VE 95. Die Formulierung von Absatz 2 lehnt sich an Artikel 97 Buchstabe h VE 77 an.

---

140 StV, 9 Private.

Im Vernehmlassungsverfahren wurden verschiedene Ergänzungsvorschläge unterbreitet, die teilweise an anderen Stellen des VE 96 Berücksichtigung fanden. Beispielsweise wurde der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung [141] in den Zweckartikel (Art. 2 VE 96) integriert. Die geforderte Entlastung des Bundesrates von Justizaufgaben [142] kann aufgrund von Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe d VE 96, welcher unverändert aus dem VE 95 übernommen wurde, auf Gesetzesstufe realisiert werden. Andere Vorschläge wie etwa die Stärkung des Bundesrates [143] mussten unberücksichtigt bleiben, weil über das geltende Verfassungsrecht hinausgehend.

Absatz 1 überträgt dem Bundesrat die Festlegung seiner Regierungspolitik sowie die Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten. Er knüpft an die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrates als Regierung des Bundes an (Art. 162 VE 96). Diese Obliegenheit findet sich bereits im durch Gesetz (vgl. Art. 3 VwOG) näher ausgestalteten Artikel 102 Ziffer 1 BV. Danach leitet der Bundesrat die eidgenössischen Angelegenheiten. Der Leitungsbegriff entspricht demjenigen von Artikel 95 BV bzw. Artikel 162 VE 96 und schafft die generalisierte Kompetenz zur Wahrnehmung der Regierungsfunktionen. Die Leitung hat sich im Rahmen der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu halten. Bei der Ausübung seiner Leitungsfunktionen muss somit der Bundesrat diese Rechtsakte beachten. Die Auflage ist Beachtungsgebot, nicht aber Handlungsverbot; sie verbietet dem Bundesrat nicht, ohne ausdrückliche Abstützung auf Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse aktiv zu werden. Gerade die Leitungsfunktion kann durch die Gesetzgebung nicht in voller Tragweite (z.B. in zeitlicher oder thematischer Hinsicht) erfasst werden. Soll sie wirksam wahrgenommen werden, beansprucht sie weitere Dimensionen. Zu den Regierungsobliegenheiten zählt das VwOG insbesondere: periodische Planung (Richtlinien der Regierungspolitik) und deren Umsetzung, laufende Lagebeurteilungen, Zielvorgaben, Koordination auf der Regierungsebene.

Absatz 2 sieht eine Informationspflicht des Bundesrates über seine Tätigkeit vor, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Bestimmung wurde im Vernehmlassungsverfahren sowohl ausdrücklich begrüsst [144] als auch als nicht verfassungswürdig [145] bezeichnet. Bereits heute müssen Regierung und Verwaltung die Öffentlichkeit über Ziele, Entscheidgrundlagen und Ergebnisse ihres Handelns informieren (vgl. Art. 8 VwOG). Die *Information* soll zeitgerecht und umfassend erfolgen. Insofern kann daher die in der Vernehmlassung geforderte Ausweitung der Bestimmung auf eine umfassende politische Kommunikation [146] nicht mehr als Nachführung bezeichnet werden. Die gewählte Formulierung gibt einerseits dem Bundesrat das Mandat, Trans-

141 Grüne, G-SG, G-ZH, G-AG, ABN, FFU, SANB, MEJ.

142 SAV.

143 3 Private.

144 SVAMV.

145 SEI.

146 FDP.

parenz über seine Tätigkeit zu schaffen, ohne aber anderseits die Gesichtspunkte des Datenschutzes [147] oder anderer überwiegende Interessen ausser acht zu lassen.

Für die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung gilt gegenwärtig der Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Im Sinne einer Neuerung zu Artikel 168 Absatz 2 VE 96 könnte der Übergang zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimnisvorbehalt ermöglicht werden. Damit würden einerseits Regierung und Verwaltung zu einer aktiveren Informationspolitik verpflichtet; anderseits würden den Einzelnen gewisse Einsichtsrechte gewährt. Eine entsprechende Variante zu Artikel 154 Absatz 2 VE 95 wurde allerdings in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert [148].

Artikel 169 Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung

Artikel 169 VE 96 entspricht Artikel 101 sowie 102 Ziffer 4 BV. Die Bestimmung nimmt in redaktionell überarbeiteter Form die Absätze 2 und 3 von Artikel 155 VE 95 auf; das in Artikel 155 Absatz 1 VE 95 geregelte Vernehmlassungsverfahren wurde in eine eigene Bestimmung übergeführt (Art. 138 VE 96) [149]. Gleichzeitig wurden Titel und neuer Norminhalt in Übereinstimmung gebracht. Die Bestimmung erfasst sowohl die Vorbereitung von Parlamentsgeschäften als auch die Stellung von Bundesrat und Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler im parlamentarischen Verfahren. Sachgerechter erscheint daher der Titel "Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung".

Nach *Absatz 1* unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Vorschläge zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen. Diese Kompetenz gehört in der Verfassungswirklichkeit zu den unser Regierungssystem prägenden Kernbestimmungen. Der Regierung eröffnet sich damit die breite und umfassende Mitwirkung bei der Rechtsetzung. Sie kann aus eigenem Antrieb oder auf parlamentarischen Auftrag hin (Motion, Postulat; Art. 22 f. GVG) der Bundesversammlung Erlass- und Beschlussentwürfe unterbreiten.

Die Vorbereitung eines Gesetzgebungsprojekts spielt sich schwergewichtig in der Verwaltung ab. Regierungsaufgabe bleibt jedoch, der Verwaltung für die Vorbereitung eines Entwurfs die inhaltlichen Ziele und den Rahmen vorzugeben sowie während der Ausarbeitung des Projekts wichtige Zwischenentscheide zu fällen. Die Vorbereitung der Rechtsetzung liegt freilich nicht ausschliesslich in der Kompetenz des Bundesrates (vgl. z.B. die parlamentarische Initiative); umgekehrt ist die Realisierung von Gesetzgebungsprojekten ohne irgendwelchen Einbezug des Bundesrates weder rechtlich (Art. 21^{quater} Abs. 4 und Art. 65bis ff. GVG) noch faktisch-politisch möglich. Begutachtungen des Bundesrates für die Bundesversammlung oder für die Kantone (vgl. Art. 102 Ziff. 4

147 LFSA.

148 Dafür: AG, BE, BL, BS, FR, GE, JU, SG, TI, Grüne, 23 Organisationen. Dagegen: NE, SO, FDP, CVP, EVP, FPS, EDU, 15 Organisationen.

149 FDP.

BV) [150] sind in der Praxis in erster Linie bei der Stellungnahme zu parlamentarischen Initiativen und bei der Vorlage von Botschaften zu Volksinitiativen von Bedeutung. Die Staatspraxis lässt den Bundesrat zur Stellungnahme in allen belangvollen Parlamentsgeschäften zu. Begutachtungsanträge der Kantone an den Bundesrat kommen in der Praxis kaum vor; ohnehin laufen sie dann gewöhnlich als informelle Konsultationen ab.

Absatz 2 verschafft den Regierungsmitgliedern sowie der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler Zutritt zu den Parlamentsverhandlungen und räumt ihnen Rede- und Antragsrechte ein. Auf diese Weise können sich die beiden Gewalten im direkten Dialog begegnen und zusammenwirken. Mit der Berechtigung, den Verhandlungen der Bundesversammlung beizuwohnen, geht die Verpflichtung einher, an diesen Verhandlungen teilzunehmen. Wieviele und welche Mitglieder des Bundesrates an den Verhandlungen anwesend sind, lässt die Verfassung offen. Die Einzelheiten werden durch die Artikel 65bis ff. GVG einlässlich geregelt [151].

Das hier angesprochene Antragsrecht ist zu unterscheiden vom Vorschlags- oder Initiativrecht des Bundesratskollegiums, wie es in Absatz 1 bzw. Artikel 102 Ziffer. 4 BV verankert ist. Es berechtigt nicht zum Einbringen neuer Themata bei den Verhandlungen der Bundesversammlung, sondern bezieht sich bloss auf Interventionen bei bereits hängigen Vorlagen. Es steht den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates zu und gibt ihnen die Möglichkeit, in Parlamentsdebatten situativ auf den Verhandlungsverlauf einzugehen und neue Lösungsvorschläge einzubringen. Bei der Ausübung des formell eigenständigen Antragsrechts sind die Mitglieder des Bundesrates gleichwohl in das Kollegialprinzip eingebunden: Ihre Anträge dürfen dem Willen des Kollegiums nicht zuwiderlaufen, sie sollen dem Sinn und Geist der Kollegiumsauffassung folgen.

Artikel 169 VE 96 führt Artikel 101 sowie Artikel 102 Ziffer 4 BV nach. Die Rede- und Antragsrechte der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers sind nicht explizit in der geltenden Bundesverfassung enthalten; nach Artikel 65^{quater} GVG vertritt jedoch sie oder er die Geschäfte der Bundeskanzlei sowohl in den parlamentarischen Kommissionen als auch in den Ratsverhandlungen.

Artikel 170 Rechtsetzung und Vollzug

Artikel 170 VE 96 entspricht Artikel 102 Ziffer 5 BV und Artikel 156 VE 95.

Absatz 1 verschafft dem Bundesrat die Kompetenz, im Rahmen verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Ermächtigungen Verordnungsrecht zu erlassen. Allgemein geht es um die Befugnis des Bundesrates, rechtsetzende Bestimmungen zu verabschieden. Nach ihrer Rechtsgrundlage lassen sich selbständige (verfassungsunmittelbare) und unselbständige Verordnungen unterscheiden; je nachdem, ob sie sich direkt auf die Verfassung stützen oder – in der Praxis absolut vorherrschend – auf einer Delegationsklausel in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss gründen. Zu den selbstän-

---

150 ASM/VSM.

151 Vgl. auch die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft vom 16. Okt. 1996 betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, BBl 1996 V 1 ff.

digen Verordnungen des Bundesrates sind insbesondere auch die Vollziehungs- und Verwaltungsverordnungen wie z. B. die Verordnungen im Bereich des Alpentransits (Art. 36sexies Abs. 2 BV, Art. 68 Abs. 2 VE 96), zur Wahrung äusseren Interessen (Art. 172 Abs. 3 VE 96) oder zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 173 Abs. 3 VE 96) zu zählen. Weitaus häufiger sind jedoch Gesetzesbestimmungen, mit denen der Gesetzgeber den Bundesrat zum Erlass rechtsetzender, über blosses Vollziehen hinausgehender Bestimmungen ermächtigt und der Exekutive gewissermassen die Kompetenz erteilt, statt seiner gesetzgebend tätig zu werden. Die Voraussetzungen und Schranken der Gesetzesdelegation [152] werden in Artikel 154 Absatz 2 VE 96 in enger Anlehnung an die Staatspraxis normiert.

Absatz 2 überträgt dem Bundesrat die Zuständigkeit für den Vollzug von Gesetzen, Beschlüssen der Bundesversammlung und Gerichtsurteilen. Vollzug umfasst zunächst die nicht-richterliche Rechtsanwendung (Ableiten der individuell-konkreten Anweisung aus einem generell-abstrakten Rechtssatz), aber auch weitere staatliche Tätigkeiten, die sich nicht in blosser Rechtsanwendung erschöpfen (Realakte, Ermessensgebrauch, Vollzugsrechtsetzung, kooperierend-informelles Verwaltungshandeln). Bei Gerichtsurteilen bedeutet Vollziehen die Vollstreckung i.S. der Durchsetzung des Richterspruchs. Die Vollstreckung bundesgerichtlicher Urteile wird durch Gesetz (OG) weitgehend den Kantonen überbunden. Bei mangelhafter Vollstreckung bleibt die Beschwerde an den Bundesrat möglich. Der Bundesrat könnte diesfalls auch im Wege der Bundesaufsicht gestützt auf Artikel 102 Ziffer 2 BV (vgl. bei Art. 174 VE 96) von sich aus einschreiten. In speziellen Rechtsgebieten (z.B. Schuldbetreibungs- und Konkursrecht) amtet das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde ein verstärkter Einbezug der Kantone bei der Verordnungsgebung und beim Vollzug gefordert [153]. Der Bundesrat erachtet die Regelung dieses Anliegens in Artikel 170 VE 96 als systematisch nicht zutreffend. Soweit dem Nachführungsauftrag entsprechend, wurde das Anliegen im neuen Artikel 36 VE 96 berücksichtigt.

Artikel 170 VE 96 nimmt Artikel 102 Ziffer 5 BV auf und bereinigt die unbefriedigende Struktur der geltenden Bundesverfassung [154]. Absatz 1 verschafft der im materiellen Verfassungsrecht fest verankerten Kompetenz des Bundesrates zum Erlass rechtsetzender Verordnungen neu eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage, ebenso der in Artikel 102 Ziffer 5 BV stillschweigend mitenthaltenen Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Vollziehungsverordnungen. Dagegen hat die in Artikel 102 Ziffer 5 BV erwähnte Vollstreckung von Vergleichen oder schiedsrichterlichen Sprüchen unter den Kantonen keinen Eingang in Artikel 170 Absatz 2 VE 96 gefunden; sie ist nur noch von historischem Belang.

Auf die ausdrückliche Übernahme der in Artikel 156 Absatz 2 zweiter Satz VE 95 erwähnten Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Vollziehungsverordnungen wird verzichtet. Dieser auch in der Vernehmlassung geforderte Verzicht auf die Dualität von

---

152 SAV.

153 KdK, ZH, AG, VS.

154 SAV.

gesetzesvertretenden und Vollziehungsverordnungen [155] trägt dem Umstand Rechnung, dass diese beiden Verordnungstypen in der Praxis kaum unterscheidbar sind. Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Vollziehungsvorschriften lässt sich auf Artikel 170 Absatz 1 VE 96 abstützen [156].

Artikel 171 Finanzen

Artikel 171 VE 96 entspricht Artikel 102 Ziffer 14 BV sowie Artikel 157 VE 95.

Er auferlegt dem Bundesrat die Finanzplanung, den Entwurf des Voranschlags (Budget), die Erstellung der Staatsrechnung sowie die Sorge für eine ordnungsgemässe Haushaltführung. Eine begrenzte Dezentralisierung der Finanzverwaltung für ausgegliederte Organisationsgebilde (z.B. für PTT, SBB, SUVA) ist zulässig, elementare Aufsichts- und Lenkungsfunktionen jedoch können dem Bundesrat von Verfassungs wegen nicht entzogen werden.

Insbesondere im Finanzbereich findet das enge Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung seinen Ausdruck. Artikel 171 VE 96 ist die komplementäre Norm zur Finanzkompetenz der Bundesversammlung (vgl. bei Art. 157 VE 96). Der Bundesrat initiiert und führt in der Ausgabenpolitik (mit faktischem Gestaltungseffekt für die gesamte Finanzpolitik).

Absatz 1 überträgt dem Bundesrat die Zuständigkeit, den Voranschlag (Budget) zu entwerfen. Verabschiedet wird das Budget durch die Bundesversammlung, formell ohne Bindung an die Anträge des Bundesrates. Auch für die Rechnungslegung ist der Bundesrat verantwortlich: Er hat die Staatsrechnung der Bundesversammlung zur Abnahme vorzulegen. Neben der politikgestaltenden Funktion kann der Bundesrat seine Kompetenz im Finanzbereich ebenso als Instrument der Verwaltungsführung (Mittelzuteilung) einsetzen.

Gesetz (insbesondere das Finanzhaushaltgesetz) und nachgeordnetes Recht legen die Praxis des Finanzhaushalts weitgehend fest. Neben dem (jährlichen) Budget hat die Praxis das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung eingeführt, welches mit der Aufgabenplanung (Richtlinien der Regierungspolitik) verknüpft ist. Damit hat sie den planerischen Anforderungen eines modernen Staates entsprochen. Die mehrjährige Finanzplanung ist zwar in der heutigen Bundesverfassung nicht ausdrücklich verankert, findet aber Platz im Begriff des Voranschlags nach Artikel 102 Ziffer 14 BV.

Absatz 2 überträgt dem Bundesrat die Sorge für eine ordnungsgemässe Haushaltführung. Die Finanzverwaltung ist Haushaltsverwaltung in Verbindung mit der Steuerverwaltung. Die Haushaltsverwaltung und die Finanzkontrolle sollen für ein korrektes Finanzgebaren Gewähr bieten.

---

155 FDP.

156 Vgl. dazu Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 85; Georg Müller in Kommentar BV, Art. 89 Abs. 1, Rz. 24 ff., 37.

Artikel 172 VE 96 entspricht Artikel 102 Ziffer 8 BV sowie den Artikeln 158 und 148 Absatz 2 VE 95.

Neben ausdrücklicher Zustimmung[157] wurden im Vernehmlassungsverfahren verschiedene, teilweise den Nachführungsauftrag sprengende Ergänzungswünsche [158] geäussert. Dies gilt insbesondere für die Forderung, der Bundesrat sei ausdrücklich zu verpflichten, auf eine Teilnahme am Prozess der europäischen Integration hinzuwirken. [159] Entsprechend verbot sich ihre Übernahme in den VE 96.

Absatz 1 gibt dem Bundesrat auf, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen, und ordnet ihm die Vertretung der Schweiz nach aussen (Pflege der völkerrechtlichen Beziehungen) umfassend zu. Der Bundesrat stellt das Staatsoberhaupt dar; er allein gibt gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen rechtsverbindliche Erklärungen ab. Als wesentliche Teilgehalte der aussenpolitischen Kompetenz des Bundesrates gelten namentlich: Aushandlung, Abschluss, Unterzeichnung, Ratifikation und Beendigung völkerrechtlicher Verträge; Ausarbeitung und Verabschiedung der Mandate für internationale Konferenzen, Entsendung und Instruktion von Vertretern bei internationalen Organisationen; Aufnahme und Abbruch diplomatischer Beziehungen; einseitige Erklärungen mit rechtlicher (z.B. die Anerkennung von Staaten) oder politischer (z.B. KSZE-Dokumente) Verbindlichkeit; Ergreifen von Sanktionen; Schutz schweizerischer Interessen (insbesondere konsularischer und diplomatischer Schutz); Zurverfügungstellen Guter Dienste. Der Bundesrat bestimmt und koordiniert ferner Gegenstand und Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik und ist für die Umsetzung besorgt. Die Führung der Aussenpolitik (Lagebeurteilung, Konzeption, Initiierung, Koordination, Information) ist grundsätzlich die Aufgabe des Regierungsorgans. Aufgrund paralleler und überlagerter Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat sind die beiden Gewalten zwar ausgeprägt zum Zusammenwirken angehalten, doch kommt dem Bundesrat nach der verfassungsrechtlichen Konzeption der Grossteil der (operationellen) Leitungsfunktionen im Bereich der Aussenpolitik zu (vgl. dazu Art. 156 VE 96).

Absatz 2 weist die Aushandlung und Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen dem Bundesrat zu. Diese hat er sodann der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten. Das zeitaufwendige, das Parlament belastende Genehmigungsverfahren muss nach der Staatspraxis nicht für jeden einzelnen Vertrag durchgeführt werden (vgl. dazu Art. 156 Abs. 2 VE 96). Nach einer etablierten Verfassungspraxis bedürfen nicht alle völkerrechtlichen Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung (vgl. allgemein VPB 51 [1987] Nr. 58, S. 369 ff.). Dazu gehören namentlich Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat aufgrund von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag zuständig ist. Ferner kann der Bundesrat Verträge von geringer Tragweite (sog. Bagatellverträge) in eigener Kompetenz abschliessen. Über deren Abschluss wird die Bundesversammlung jeweils im Geschäftsbericht des Bundesrates informiert. Kraft Ver-

157 AO, ARW, CH-EU.

158 BODS, 25 Private.

159 EBS.

fassungsgewohnheitsrechts ist zudem anerkannt, dass der Bundesrat in Ausübung seiner auswärtigen Führungsfunktion und Führungsverantwortung ohne Verzug die vorläufige Anwendung eines Vertrags anordnen kann, wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit es erfordern und es demzufolge unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten (so zuletzt BBl *1995* IV 767). Dies beeinträchtigt die Vertragsgenehmigungskompetenz der Bundesversammlung jedoch in keiner Weise. Da die vorläufige Anwendung nach Artikel 25 VRK [160] jederzeit formlos beendet werden kann, ist gewährleistet, dass sich die Schweiz nicht endgültig völkerrechtlich bindet, ohne dass der Vertrag im ordentlichen Verfahren genehmigt wurde.

Die Subdelegation der Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates an Departemente oder Bundesämter ist zulässig; in diesen Fällen finden die vom Bundesgericht für das Landesrecht entwickelten Schranken analoge Anwendung.

In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich geltend gemacht, der damalige Artikel 158 Absatz 2 VE 95 sei missverständlich abgefasst. Insbesondere sei nicht klar, was mit dem Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung gemeint sei [161]. Zudem wurde kritisiert, dass die bestehende Praxis unzureichend nachgeführt werde [162]. Auch die Expertenkommission Parlamentsreform hat in ihrem Bericht auf die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung der Artikel 143 und 158 Absatz 2 VE 95 hingewiesen (BBl *1996* II 475). Die nun vorliegende Fassung der Bestimmung trägt diesen Einwänden Rechnung. Die in der Vernehmlassung vereinzelt geäusserten Ansichten, die selbständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates gehe teilweise [163] oder vollständig [164] über das geltende Recht hinaus, verkennen die geltende Rechtslage. Im Rahmen der Nachführung konnte deshalb nicht auf sie eingetreten werden.

Absatz 3 war im VE 95 nicht ausdrücklich enthalten. Er statuiert eine verfassungsunmittelbare Verordnungskompetenz des Bundesrates zur Wahrung der äusseren Interessen der Schweiz. Diese Verordnungskompetenz stellt nach herrschender Praxis und Lehre materielles Verfassungsrecht dar [165]. Obwohl implizit bereits in Artikel 158 Absatz 1 VE

---

160 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, SR **0.111**.

161 FDP.

162 SH.

163 FDP.

164 UVG, ZKFU, APIT, KUS, SFG, NBKS.

165 Zu den Voraussetzungen und Schranken derartiger Verordnungen vgl. im einzelnen die Ausführungen zu Art. 173 Abs. 3 VE 96; ferner VPB 60 (1996) Nr. 88, S. 787 f.; Urteil 6S.467/1996 des Bundesgerichts vom 18. September 1996, Erw. 2.a). sowie Dietrich Schindler in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 110 ff.
Als Beispiele aus der Praxis seien insbesondere folgende auf Art. 102 Ziff. 8 BV gestützte Massnahmen erwähnt: das Verbot der Herausgabe von Dokumenten an die USA im Fall Marc Rich (SJIR 1984, S. 161), die Blockierung der Vermögenswerte des ehemaligen philippinischen Präsidenten Marcos (Jahresbericht der Eidg. Bankenkommission 1986, S. 25); die Verordnung über Massnahmen gegenüber Libyen (SR **946.208**); die frühere Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Mentenegro) und anderen serbisch kontrollierten

95 enthalten [166], verdient diese Kompetenz aus Gründen der Transparenz des Verfassungsentwurfs eine ausdrückliche Verankerung. Der Inhalt solcher Verordnungen ist grundsätzlich nicht begrenzt auf polizeirechtliche Regelungen, sondern auch für Belange der Aussenpolitik offen.

Artikel 173 Äussere und innere Sicherheit

Artikel 173 VE 96 entspricht den Artikeln 70 und 102 Ziffern 9–11 BV sowie den Artikeln 100 Absatz 3 und 159 VE 95.

Im Vernehmlassungsverfahren ist die vorgeschlagene Bestimmung einerseits auf ausdrückliche Zustimmung gestossen [167]. Anderseits wurden die Absätze 3 und 4 als nicht verfassungswürdig angesehen [168]. Ferner wurde eine Überprüfung der Bestimmung im Lichte des stark gewandelten europäischen und weltweiten Umfeldes [169] bzw. die Verankerung einer Koordinationspflicht im Bereich der Sicherheits- und Existenzsicherungspolitik gefordert [170]. Diesem Anliegen trägt der VE 96 mit einer neuen allgemeinen Bestimmung zur Sicherheitspolitik (Art. 53 VE 96) weitgehend Rechnung.

Absatz 1 gibt dem Bundesrat auf, für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu wachen. Absatz 1 ist wie Artikel 102 Ziffer 9 BV vollumfänglich als konkurrierende Kompetenz zu derjenigen der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 6 BV, Art. 161 Abs. 1 Bst. a VE 96) angelegt. Der Bundesrat kann seine Zuständigkeit lediglich ausüben, soweit nicht die Bundesversammlung von ihr Gebrauch gemacht hat.

Absatz 2 auferlegt dem Bundesrat die Sorge für die innere Sicherheit des Landes. Für den Begriff der "inneren Sicherheit", für die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung sowie die Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung verweisen wir auf unsere Ausführungen bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe b VE 96.

Absatz 3 bildet die Grundlage für verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates im Bereich der äusseren und der inneren Sicherheit, sofern ausserordentliche Umstände ein solches Vorgehen als geboten erscheinen lassen. Der Bundesrat kann somit unter gewissen Voraussetzungen ohne entsprechende Grundlage in einem formellen Gesetz gesetzesvertretende und gesetzesergänzende Verordnungen erlassen. Die darin enthaltenen Anordnungen müssen notwendig, zeitlich dringlich, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Sie dürfen

---

Gebieten (AS 1994 2194) sowie die (zusätzlich auf Art. 102 Ziff. 9 BV gestützte) Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak (SR. 946.209).

166 Vgl. Erläuterungen zum VE 95, S. 183.

167 AO.

168 SEI.

169 EBS.

170 SUOV, SOG, SGG.

nicht im Widerspruch zu Erlassen der Bundesversammlung stehen, und sie müssen die Grundsätze insbesondere der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben respektieren. Nach Lehre und Rechtsprechung sind derartige Verordnungen zu befristen [171]. Gestützt auf Absatz 3 ergangene Verordnungen verlieren mit dem Wegfall der ausserordentlichen Umstände, welche ihren Erlass und Bestand gerechtfertigt haben, ihre verfassungsrechtliche Grundlage, sind somit ausser Kraft zu setzen. Dauert die regelungsbedürftige Situation länger an, verlangt die Rechtssprechung des Bundesgerichts die Schaffung einer ausreichenden Grundlage in einem formellen Gesetz [172].

So wenig wie Artikel 102 Ziffer 10 BV (oder die Bundesverfassung im allgemeinen) bietet Absatz 3 eine Verfassungsgrundlage für Notrecht. In ihm liegt keine Ermächtigung an den Bundesrat, im Notstand die Verfassung zu durchbrechen. Solchen Situationen ist mit echtem Notrecht zu begegnen; dieses steht neben dem ordentlichen Verfassungsrecht und bedarf eigener legitimierender Begründung [173].

Absatz 4 erklärt den Bundesrat zuständig, in dringlichen Fällen Truppen aufzubieten. Das zusätzliche Erfordernis, dass die Räte nicht tagen (Art. 102 Ziff. 11 BV) [174], wird nicht ausdrücklich erwähnt. Zum einen ist es in Absatz 4 zweiter Satz implizit mitenthalten, zum andern ist es gesetzlich hinreichend abgesichert (Art. 77 Abs. 3 MG). Die Kompetenz des Bundesrates ist subsidiär; Truppenzahl und Aufgebotsdauer machen sie ab einer gewissen Grösse bzw. Dauer zu einer provisorischen (vgl. Art. 161 Abs. 1 Bst. d VE 96). Die in der Vernehmlassung angeregte Erhöhung der Zahl der vom Bundesrat aufbietbaren Armeeangehörigen [175] konnte nicht berücksichtigt werden, weil nicht dem Nachführungsauftrag entsprechend.

Absatz 4 lässt in Verbindung mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe d VE 96 auch Rückschlüsse auf die Stellung des Generals als Oberbefehlshaber der Armee zu: Er geniesst keine Vorrangstellung gegenüber Bundesrat und Bundesversammlung und ist dem Primat der Politik unterworfen.

Artikel 173 VE 96 entspricht den Artikeln 70 und 102 Ziffern 9–11 BV und redigiert diese Bestimmungen neu. Artikel 173 Absatz 3 erster Satz VE 96 ermächtigt den Bundesrat ausdrücklich zum Erlass verfassungsunmittelbarer Verordnungen und Verfügungen im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit, wenn es ausserordentliche Umstände erfordern. Diese Verordnungskompetenz stellt nach herrschender Auffassung materielles Verfassungsrecht dar.

---

171 Urteil 6S.467/1996 des Bundesgerichts vom 18. Sept. 1996, Erw. 2.a; vgl. auch VPB 53 (1989) Nr. 52, S. 365f.

172 Urteil 6S.467/1996 vom 18. September 1996, Erw. 2.a).

173 Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 15, 168; Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen, S. 602.

174 FDP.

175 FDP, SVP, SGG.

Artikel 174 VE 96 fasst Artikel 102 Ziffern 2, 3, 7 und 13 BV in einer Bestimmung zusammen. Er entspricht den Artikeln 160 und 161 Absatz 1 Buchstabe a [176] VE 95. Die im damaligen Artikel 160 Absatz 1 VE 95 ausdrücklich erwähnte Organkompetenz des Bundesrates zur Ausübung der Bundesaufsicht ergibt sich neu aus Artikel 174 Absatz 4 VE 96.

Absatz 1 regelt die Kompetenzen des Bundesrates im Verhältnis zu den Kantonen. Ihm obliegt die Pflege der Beziehungen des Bundes mit den Kantonen. Er ist die Regierung des Bundes (vgl. Art. 162 VE 96). Als solche repräsentiert er den Bund im offiziellen Verkehr mit den Kantonen. Zudem statuiert Absatz 1 in Anpassung an die gelebte Verfassungswirklichkeit ausdrücklich die Pflicht des Bundesrates zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Kantonen

Nach *Absatz* 2, der sich eng an den 1991 in Kraft getretenen Artikel 7*a* VwOG anlehnt, genehmigt der Bundesrat kantonale Erlasse unterhalb der Verfassungsstufe, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt. Diese Genehmigung kommt wesensgemäss dort zum Zuge, wo die Kantone Bundesrecht vollziehen. Im Unterschied zu Artikel 102 Ziffer 13 erster Halbsatz BV stellt der Wortlaut von Artikel 174 Absatz 2 VE 96 klar, dass der Bund nicht frei ist, eine Genehmigungspflicht auch im originären Wirkungskreis der Kantone zu statuieren (zu einem Spezialfall vgl. Art. 47 VE 96).

Absatz 3 überträgt dem Bundesrat die Prüfung interkantonaler Verträge und kantonaler Verträge mit dem Ausland. Sofern interkantonale Verträge inhaltlich nicht den Anforderungen von Artikel 39 Absatz 3 erster Satz VE 96 entsprechen, kann der Bundesrat oder ein Kanton bei der Bundesversammlung Einsprache erheben (Art. 160 Absatz 3 VE 96). Kantonale Verträge mit dem Ausland bedürfen der Genehmigung des Bundesrates; diese kann verweigert werden, wenn der Vertrag den Anforderungen von Artikel 51 Absatz 2 erster Satz VE 96 nicht entspricht.

Nach *Absatz 4* trägt der Bundesrat die Sorge, dass das gesamte Bundesrecht, das interkantonale Recht und kantonales Verfassungsrecht in den Kantonen eingehalten werden (vgl. Art. 40 Abs. 2 VE 96) [177]. Zur Realisierung der Bundesaufsicht ergreift er die ihm erforderlich scheinenden Massnahmen (Art. 102 Ziff. 2 BV), von sich aus oder auf Beschwerde hin. Die Kantone haben das Bundesrecht zu respektieren, selbst wenn sie ihre eigenständigen Kompetenzen ausüben. Der Aufsicht des Bundesrates unterliegen alle kantonalen Akte (Rechtssätze, Verfügungen, Entscheidungen, Handlungen, Unterlassungen, etc.). Dem Bundesrat ist insbesondere aufgegeben, über die Garantie der Kantonsverfassungen zu wachen. Er hat sicherzustellen, dass die Kantone um Gewährleistung nachsuchen; nach erfolgter Gewährleistung hat er die Einhaltung von Artikel 42 Absatz 1 VE 96 (vgl. dort) durch die Kantone zu beobachten. Soweit die Artikel 43 und 44 VE 96

176 FDP, StV.

177 Zum Vollzug von Urteilen des Bundesgerichts sowie zur Vollstreckung von Vergleichen oder schiedsrichterlichen Sprüchen über Streitigkeiten zwischen den Kantonen (Art. 102 Ziff 5 BV) vgl. die Ausführungen zu Art. 169 VE 96.

kantonales Verfassungsrecht betreffen, gehört dessen Sicherung ebenfalls zur Verpflichtung von Artikel 174 Absatz 4 VE 96. Der Sicherungsauftrag umfasst das gesamte kantonale Verfassungsrecht.

Nach der Praxis greift die Aufsichtskompetenz des Bundesrates nicht mehr, wo es betroffenen Prozessparteien möglich ist, kantonale Hoheitsakte beim Bundesgericht anzufechten (vgl. auch den Vorbehalt in Art. 102 Abs. 2 BV betreffend die Kompetenzen des Bundesgerichts). Der Bundesrat kann jedoch bei erheblichem öffentlichem Interesse die Bundesaufsicht ausüben, wenn eine Prozesspartei trotz vorhandener rechtlicher Möglichkeit das Bundesgericht nicht anruft oder selbst (in der seltenen Situation) wenn das Bundesgericht zwar mit einer Sache befasst ist, aber gleichwohl zum Schutz des objektiven Bundesrechts aus gegebenem Anlass das Handeln des Bundesrates erforderlich ist. Da die Verletzung interkantonalen Rechts vollumfänglich beim Bundesgericht gerügt werden kann, beschränkt sich die Aufsicht in diesem Gebiet auf die Vollziehung von Bundesgerichtsurteilen.

Die Ausübung der Bundesaufsicht hat sich im Rahmen der geltenden Bundesverfassung und der jeweiligen Gesetzgebung zu bewegen [178]. Insbesondere binden den Bundesrat das *Verhältnismässigkeitsprinzip, öffentliches Interesse und staatspolitische Gesichtspunkte.* Die Mittel der Bundesaufsicht reichen in der Staatspraxis von informellen Kontakten über Kreisschreiben, die Genehmigung von Erlassen bis zu Zwangsmassnahmen in Form der Vorenthaltung von Finanzmitteln oder der Ersatzvornahme (die nicht auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage angewiesen ist) (vgl. auch Art. 40 Abs. 2 VE 96).

Die Regelung des Genehmigungsverfahrens für kantonale Erlasse und Verträge (Art. 7*a* VwOG) ist, soweit die Verträge der Kantone betroffen sind, an Artikel 174 Absatz 3 VE 96 anzupassen.

Artikel 175 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Artikel 175 VE 96 führt den Ingress, die Ziffern 6, 12, 15 und 16 von Artikel 102 BV sowie Artikel 103 Absätze 2 und 3 BV nach. Die Bestimmung entspricht Artikel 161 VE 95; dessen Absatz 1 Buchstabe a ist allerdings neu in Artikel 174 Absatz 4 VE 96 enthalten [179].

Nach *Absatz 1 Buchstabe a* beaufsichtigt der Bundesrat die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Damit ist der Bundesrat (als Kollegium) in die Verantwortung genommen für eine überdachende Verwaltungsführung. Seine Stellung als Spitzenorgan der Verwaltung (vgl. Art. 166 VE 96) muss ihren Ausdruck in der tatsächlich bestimmenden und lenkenden Rolle finden. Er pflegt die ständige und systematische Aufsicht über die Verwaltung. Aufsicht in diesem Sinne geht über eine bloss nachträgliche Kontrolle hinaus: sie umfasst den gesamten Bereich der Verwaltungsführung. Auch wenn das parlamentarische Oberaufsichtsrecht und Finanzkontrollrecht

178 VPB 50 [1986] Nr. 61, S. 400

179 FDP, StV.

über den Bundesrat davon ausgehen, dass der Bundesrat die Instrumente besitzt, um die Verwaltung uneingeschränkt in der Hand zu halten, führt der hierarchische Aufbau der Verwaltung dazu, dass alle tiefer gestellten Verwaltungseinheiten je durch höher gestellte beaufsichtigt werden. Dieses Kontrollsystem erlaubt es dem Bundesrat, sich erstens auf die obersten Verwaltungsglieder und zweitens auf bedeutende Situationen zu konzentrieren [180]. Der Bundesrat verfügt dementsprechend über weitreichende Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Er übt auch die angemessene Aufsicht aus über ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes. Er trägt die Verantwortung dafür, dass die Tätigkeiten der Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeführt werden (vgl. Art. 4 VwOG).

Nach *Absatz 1 Buchstabe b* erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Eidgenossenschaft. Buchstabe b hat demnach zwei Ausrichtungen: Er dient einerseits der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Art. 85 Ziff. 11 BV, Art. 159 VE 96) und ist anderseits Element des staatsleitenden Zusammenwirkens von Bundesrat und Bundesversammlung.

Unter den Berichterstattungen versteht die Staatspraxis primär den jährlichen Geschäftsbericht als Rechenschaftsablage des Bundesrates. Eine formelle Berichterstattung des Bundesrates über den "Zustand der Eidgenossenschaft" kennt sie hingegen nicht. Gleichwohl ist die Textpassage als Element des Verfassungsrechts zu verstehen, das die Regierungsfunktion des Bundesrates unterstreicht (vgl. die Ausführungen zu Art. 168 VE 96, ferner Art. 3 Abs. 1 Bst. a VwOG). Absatz 1 Buchstabe b enthält damit auch ein zukunftsgerichtetes Element (vgl. auch Art. 102 Ziff. 16 BV: "... Massregeln empfehlen, welche er zur Beförderung ..."). Inhaltlich klingt insbesondere der Bereich der politischen Planung (Richtlinien der Regierungspolitik) an. Nach Artikel 102 Ziffer 16 BV hat die Berichterstattung des Bundesrates an die Bundesversammlung "jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung" zu erfolgen. Die Praxis versteht darunter, dass der Bundesrat jährlich zu berichten hat. Die Periodizität ist durch Artikel 45 GVG hinreichend gewährleistet. Indem Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe b VE 96 auf einen Termin in der Verfassung verzichtet, ermöglicht er dem Parlament, Rhythmus und Zeitpunkt der Berichterstattung durch eine Änderung des GVG den Erfordernissen anzupassen. Dies entspricht auch der parlamentarischen Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (BBl *1995* I 1161 f.).

Absatz 1 Buchstabe c enthält eine Auffangkompetenz des Bundesrates: Er nimmt diejenigen Wahlen vor, die nicht anderen Organen zustehen. Die Verfassung räumt anderen Organen teils direkt Wahlkompetenzen ein (vgl. z.B. Art. 85 Ziff. 4 Abs. 1 BV, Art. 158 VE 96), teils überträgt sie die Zuordnung auf die Gesetzgebung (vgl. z.B. Art. 85 Ziff. 1 und Ziff. 4 Abs. 2 BV, Art. 158 Abs. 2 VE 96). Der Bundesrat darf seine Wahlzuständigkeit delegieren. Die Berufung geeigneter Führungskräfte für Schlüsselpositionen der Verwaltung behält er allerdings in seiner Hand; dies gehört zu seinen Regierungsverpflichtungen. Die Gesetzgebung (Beamtenrecht) hat die Materie differenziert geregelt.

---

180 Eichenberger in Kommentar BV, Art. 102, Rz. 196 und 198.

Absatz 1 Buchstabe d hält fest, dass der Bundesrat Beschwerden behandelt, soweit das Gesetz es vorsieht. Der Bundesrat ist in denjenigen Bereichen zuständig, die das Gesetz ausdrücklich dem Bundesgericht entzieht (vgl. Art. 177 Abs. 2, aber auch Art. 178 Abs. 1 VE 96), ohne sie Spezialverwaltungsgerichten des Bundes (z.B. Asylrekurskommission; vgl. auch Art. 176 VE 96) zu überantworten. Diese Zuweisungsregel gilt ebenso, wo bestimmte Geschäfte Departementen oder anderen Verwaltungseinheiten zur Erledigung übertragen sind (Art. 165 Abs. 3 VE 96; vgl. ferner für den Bereich der Bundesaufsicht die Ausführungen zu Art. 174 Abs. 4 VE 96).

Das Gesetzesrecht (VwVG, OG, Spezialgesetze) hat die Zuständigkeit des Bundesrates als Rechtspflegeinstanz wie folgt konzipiert: Er entscheidet als letzte Instanz über Beschwerden gegen Verfügungen, die sich auf Bundesverwaltungsrecht stützen, weder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an die eidgenössischen Gerichte noch der Beschwerde an eidgenössische Rekurskommissionen unterliegen und auch nicht aufgrund eines Bundesgesetzes endgültig sind. Neben Verwaltungsbeschwerden beurteilt der Bundesrat in beschränktem Umfang Beschwerden, die den Charakter staatsrechtlicher Beschwerden aufweisen und nicht durch das Bundesgericht beurteilt werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Die Beschwerdeentscheide des Bundesrates sind endgültig; eine Ausnahme bilden die seltenen Sonderfälle, die der Beschwerde an die Bundesversammlung unterliegen (Art. 79 VwVG; vgl. die Ausführungen bei Art. 161 VE 96). Mit der Einführung und der andauernden Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Verwaltungsrechtspflege des Bundesrates (vgl. Art. 114bis BV, Art. 178 Abs. 1 VE 96) erheblich an Bedeutung eingebüsst. Vor allem das Bedürfnis nach erweitertem Rechtsschutz durch unabhängige, unparteiische Instanzen, aber auch nach Entlastung des Bundesrates [181] von Nicht-Regierungsaufgaben, begünstigt den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Der Gesetzgeber kann nach *Absatz 2* dem Bundesrat weitere Zuständigkeiten einräumen (vgl. Art. 102 Ingress BV). Die Zuständigkeitsregelung des Entwurfs ist nicht abschliessend. Normen unterhalb der Verfassungsstufe (Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Verordnungen [bei entsprechender Delegation]) können dem Bundesrat Zuständigkeiten übertragen. Der Bundesrat übt seine Kompetenzen "innert der Schranken der gegenwärtigen Verfassung" aus (vgl. Art. 102 Ingress BV). Verfassungsrechtliche Schranken bilden namentlich das Prinzip der Gewaltenteilung, Festlegungen in anderen Verfassungsbestimmungen oder die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung.

Artikel 175 VE 96 erfasst im Sinne einer Auffangbestimmung den Ingress und die Ziffern 2, 3, 6, 11, 15 und 16 von Artikel 102 BV sowie Artikel 103 Absatz 2 und 3 BV. Er redigiert diese neu.

---

181 SAV.

4. Kapitel: Bundesgericht

Artikel 176 Stellung

Artikel 176 VE 96 führt die Artikel 106 Absatz 1, 107 und 109 BV nach. Er entspricht Artikel 162 VE 95.

In der Vernehmlassung wurde vereinzelt die Einführung einer Geschlechterquote gefordert [182]. Dies sprengt den Rahmen der Nachführung. Das Bundesgericht begrüsste die Straffung und Vereinfachung der Umschreibung seiner Zuständigkeiten ausdrücklich.

Artikel 176 VE 96 bestimmt die Einrichtung eines Bundesgerichts zur Ausübung der Rechtspflege in Bereichen des Bundes. Dieses ist als einziges ordentliches und oberstes Gericht des Bundes gleichzeitig für Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und Verfassungsfragen zuständig (das Eidg. Versicherungsgericht ist eine Abteilung des Bundesgerichts, die allerdings organisatorisch selbständig ist). Das Bundesgericht stellt die dritte Gewalt im Bund dar [183]. Das Bundesgericht ist jedoch nicht die einzige Rechtsprechungsbehörde auf Bundesebene. Sowohl die Bundesversammlung als auch der Bundesrat üben Rechtsprechungsfunktionen aus. Für besondere Bereiche des Bundesverwaltungsrechts bestehen zudem Spezialverwaltungsgerichte, sogenannte eidg. Rekurskommissionen, die in ihrem Bereich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz ausüben. Ihre Entscheide können in der Regel mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Schliesslich sind für den Bereich der Militärstrafrechtspflege die eidg. Militärgerichte zuständig.

Die Berücksichtigung der Amtssprachen (Art. 107 Abs. 1 BV) ist auf Gesetzesstufe (Art. 1 Abs. 2 OG) hinreichend verankert.

Artikel 177 Verfassungsgerichtsbarkeit

Artikel 177 VE 96 führt Artikel 113 Absätze 1 und 2 BV sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts nach; er entspricht Artikel 163 VE 95.

Er behandelt die Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht. Diese Bestimmung verschafft der einzelnen Person den Zugang zu einem unabhängigen Gericht bei behaupteter Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte, von Konkordaten oder von Staatsverträgen. Sie bietet damit Schutz gegen Missbräuche der Staatsmacht. Zudem ermöglicht sie die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen öffentlichrechtlichen Körperschaften (d.h. Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen) und schützt die Autonomie von Gemeinden und anderen kantonalen öffentlichrechtlichen Körperschaften.

Absatz 1 gewährt der einzelnen Person eine verfassungsmässige Rechtsschutz- und Rechtsweggarantie (Art. 113 Abs. 1 BV). Diese gilt nicht absolut; gestützt auf *Absatz 2*

---

182 SP-F/BE, SP-F/CH.

183 Zur richterlichen Unabhängigkeit vgl. Art. 26 VE 96 (Gerichtliche Verfahren).

kann der Bundesgesetzgeber den Weg an das Bundesgericht ausschliessen und andere Bundesbehörden zur Streitentscheidung einsetzen. Derartige Einschränkungen müssen jedoch von begrenzter Tragweite bleiben, und der Gesetzgeber dürfte nicht jegliche Beschwerdemöglichkeit auf Bundesebene nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs abschneiden.

Die Anrufung des Verfassungsrichters steht nur offen für bestimmte, genau umgrenzte Rechtsverletzungen. *Absatz 1* zählt vier Beschwerdegründe auf:

Buchstabe a entspricht dem ersten Teil von Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV. Danach kann das Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angerufen werden. Weder Verfassung noch Gesetz stellen den Begriff der verfassungsmässigen Rechte klar. Ihre Konkretisierung obliegt demnach dem Bundesgericht. Sie können sich ausdrücklich oder stillschweigend aus der Bundesverfassung oder einer kantonalen Verfassung ergeben, auch aus der EMRK oder einem anderen Staatsvertrag. Die von der EMRK oder von anderen Staatsverträgen gewährleisteten Rechte haben freilich nur selbständige Bedeutung, wenn sie weiter reichen als die aus den Verfassungen des Bundes oder der Kantone abgeleiteten Rechte [184]. Den Charakter eines verfassungsmässigen Rechts können einzig Normen erlangen, die den Schutz der Einzelnen bezwecken, nicht jedoch Bestimmungen programmatischer Natur. Verfassungsmässige Rechte lassen sich auch umschreiben als Rechte, welche die oder der Einzelne vor Gericht geltend machen kann, die sich nicht allein auf öffentliche Interessen beziehen, sondern auch dem Schutz von individuellen Interessen und Bedürfnissen dienen und deren Schutz durch den Verfassungsrichter sich infolge ihrer Bedeutung geradezu aufdrängt. Die Norm, deren Verletzung behauptet wird, muss eine hinreichende Bestimmtheit und Klarheit aufweisen, um im Einzelfall Grundlage einer Entscheidung, die Individualrechte berührt, zu bilden. Die im Vernehmlassungsverfahren vereinzelt geforderte generelle Ausdehnung dieses Beschwerdegrundes auf Verfassungsverletzungen [185] sprengt daher den Nachführungsauftrag.

Im übrigen urteilt das Bundesgericht auch über Beschwerden von Gemeinden wegen Verletzung ihrer Autonomie, soweit ihnen eine solche gemäss kantonalem Recht zusteht. Nach der Rechtssprechung des Bundesgerichts stellt die Gemeindeautonomie ein verfassungsmässiges Recht dar. Entsprechend verschiedenen Anregungen in der Vernehmlassung [186] verankert *Buchstabe b* neu ausdrücklich das Recht der Gemeinden und anderer kantonaler öffentlichrechtlicher Körperschaften, Beschwerde zu führen wegen der Verletzung von ihnen zustehenden Garantien der Kantone.

Nach *Buchstabe c*, der dem zweiten Teil von Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV entspricht, kann ferner Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen oder interkantonalen Verträgen geführt werden, jedoch nur, wenn die fragliche Bestimmung unmittelbar Rechte einräumt.

---

184 BGE **101** Ia 69.

185 UVG, ZKFU, KUS, SFG.

186 SSV-2, GEM, VRB.

Buchstabe d redigiert die Ziffern 1 und 2 von Artikel 113 Absatz 1 BV neu. Danach sind öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen ebenfalls dem Bundesgericht zur Entscheidung vorzulegen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, die Beschwerdegründe gemäss Absatz 1 mit weiteren zu ergänzen. Beispielsweise sollte die Nichtbeachtung von Inhalt und Ziel einer Volksinitiative durch das Parlament [187] oder die Nichterfüllung eines Gesetzgebungsauftrags [188] gerügt werden können. Ferner wurde die Beschwerdebefugnis gegen Entscheide kantonaler Behörden gefordert, welche kantonales Recht verletzen [189]. Diese Vorschläge sprengen jedoch den Nachführungsauftrag, können somit nicht berücksichtigt werden.

Nach *Absatz 2* kann der Bundesgesetzgeber die Beurteilung bestimmter Streitigkeiten, welche nach Absatz 1 an sich in die Zuständigkeit des Bundesgerichts fielen, anderen Bundesbehörden zuweisen. Die genaue Festlegung ist Sache des Gesetzgebers. Gegenwärtig obliegt in drei Fällen die Entscheidung den politischen Behörden des Bundes: unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner (Art. 18 Abs. 1 BV), unentgeltlicher und genügender Primarschulunterricht und konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schulen (Art. 27 Abs. 2 und 3 BV) sowie schickliche Beerdigung (Art. 53 Abs. 2 BV).

Die Verpflichtung des Richters, Völkerrecht, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu beachten (Art. 113 Abs. 3 BV), ergibt sich aus Artikel 180 VE 96.

Artikel 178 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Artikel 178 VE 96 redigiert die Artikel 110, 111, 114 und 114bis (ohne Abs. 3) BV neu. Die Regelung der heutigen Bundesverfassung wurde dabei erheblich verdichtet, weil die Gesetzgebung (OG, BZP, BStP) die Materie differenziert geregelt hat. Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Artikel 164 VE 95; ihr Wortlaut orientiert sich an Artikel 110 VE 77. Die Prorogationsklausel des Artikels 111 BV wurde nicht in den VE 96 übernommen, weil gesetzlich genügend verankert (Art. 41 Abs. 1 Bst. c OG). Dies wurde im Vernehmlassungsverfahren insbesondere vom Bundesgericht ausdrücklich begrüsst. Bürgerrechtliche Streitigkeiten nach Artikel 110 Absatz 2 BV sind infolge der heutigen Regelung des Bürgerrechts sowie im Hinblick auf das Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung (Art. 48 BV, Art. 106 VE 96) kaum mehr vorstellbar[190]. Auf die Nachführung dieser Bestimmung kann daher verzichtet werden.

Absatz 1 beauftragt den Gesetzgeber, die Zuständigkeit des Bundesgerichts in Zivil- Straf- und Verwaltungssachen sowie in anderen Bereichen des Rechts zu regeln. Artikel 178 VE 96 erlaubt damit die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung in den genannten Bereichen. Er unterstreicht wie bereits Artikel 114 BV die bedeutsame Stellung, welche dem Bundesgericht als oberster Beschwerdeinstanz gegen letztinstanz-

187 BS.

188 BS.

189 GL.

190 Vgl. Walter Haller in Kommentar BV, Art. 110, Rz. 40 ff.

liche kantonale Entscheide zukommt. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage kann der Gesetzgeber umfassend die Kompetenzen des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen regeln und, wie bereits aufgrund von Artikel 114 BV erfolgt, das Verfahrensrecht festlegen. Was insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit anbelangt, dient diese Bestimmung dazu, den Individualrechtsschutz zu verbessern, öffnet sie den Betroffenen doch den Zugang zu einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz. Überdies bietet die Bestimmung Gewähr für eine richtige Anwendung des Verwaltungsrechts durch die damit befassten Behörden.

Absatz 2 räumt den Kantonen das Recht ein, der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht zur Beurteilung zuzuweisen. Vorbehalten ist jedoch die Zustimmung der Bundesversammlung, welche konstitutiv wirkt. Einen Rechtsanspruch auf Gewährung der Zustimmung haben die Kantone nicht. In der Vernehmlassung wurde die Streichung von Absatz 2 verlangt, einerseits weil die Bestimmung nicht verfassungswürdig sei [191], anderseits um das Bundesgericht zu entlasten [192]. Absatz 2 könnte auch gestrichen und die Frage auf Gesetzesebene geregelt werden.

Artikel 179 Bundesassisen

Artikel 179 VE 96 entspricht Artikel 112 BV sowie Artikel 165 VE 95, der neu in zwei Absätze gegliedert ist.

In die Zuständigkeit des Bundesgerichts (Bundesassisen) fällt danach die Beurteilung von Straftaten, welche die Sicherheit des Landes, die Beziehungen zum Ausland, den Schutz der Interessen des Bundesstaates oder die Integrität der Organe der Bundesverwaltung betreffen. Die Bundesassisen werden dabei von Geschworenen unterstützt, die sich über die Schuldfrage aussprechen. Die Verfassung gewährleistet der oder dem Angeklagten das Recht, dass in den Fällen von Artikel 179 Absatz 1 Buchstaben a–d VE 96 das Bundesgericht mit Zuziehung von Geschworenen entscheidet (Art. 112 Ziff. 1–4 BV). Da Artikel 179 Absatz 1 VE 96 die Delikte, zu deren Beurteilung die Bundesassisen zuständig sind, lediglich in den Grundzügen umschreibt, obliegt dem Gesetzgeber die nähere Bestimmung (vgl. die Auflistung in Art. 341 StGB).

Artikel 179 VE 96 nimmt im wesentlichen den Wortlaut von Artikel 112 BV auf. Die Terminologie von Absatz 1 Buchstabe b lehnt sich an die Artikel 296 ff. StGB an. Die Wendung "über die Tatfrage absprechen" (Art. 112 BV) bedeutet, dass die Geschworenen sich allein über Schuld oder Unschuld aussprechen. In Artikel 179 Absatz 2 VE 96 wurde deshalb der Wortlaut von Artikel 112 BV durch die genauere Formulierung "sprechen sich über die Schuldfrage aus" ersetzt.

Verfahren vor den Bundesassisen sind ausserordentlich selten; der letzte Prozess fand 1933 statt. In der Vernehmlassung wurde die Streichung der Bestimmung verlangt. Teil-

191 SEI.

192 SO.

weise wurde sie als nicht verfassungswürdig betrachtet [193]; teilweise wurde auch Abschaffung der Bundesassisen gefordert [194]. Tatsächlich sind die Bundesassisen gesetzlich hinreichend verankert (Art. 341 StGB, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1 BStP). Artikel 179 VE 96 könnte daher, soweit er überhaupt noch Geltung beanspruchen soll, auf die Gesetzesebene herabgestuft werden.

Artikel 180 Massgebendes Recht

Artikel 180 VE 96 entspricht den Artikeln 113 Absatz 3 und 114bis Absatz 3 BV sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Damit sich die richterliche nicht über die gesetzgebende Gewalt erhebe, verpflichtet Artikel 180 VE 96 das Bundesgericht sowie die anderen rechtsanwendenden Behörden zur Anwendung von Völkerrecht, Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Der Grundsatz beansprucht Geltung nicht nur für die Staatsrechtspflege, sondern auch für die übrigen Zuständigkeitsbereiche des Bundesgerichts; er richtet sich darüber hinaus an sämtliche rechtsanwendenden Behörden. A contrario folgt aus Artikel 180 VE 96, dass die übrigen Rechtsetzungsakte des Bundes der bundesgerichtlichen Kontrolle nicht entzogen sind; jedoch darf bei bundesrätlichen Verordnungen, deren Inhalt durch ein Bundesgesetz vorgezeichnet ist, das Bundesgericht nicht indirekt das Gesetz selbst in Frage stellen. Im übrigen sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sämtliche Staatsverträge – auch die vom Bundesrat selbständig abgeschlossenen – der bundesgerichtlichen Kontrolle entzogen [195]. Der in der Vernehmlassung erhobene Einwand, die Ausweitung des Anwendungsvorrangs auf die vom Bundesrat selbständig abgeschlossenen Staatsverträge gehe über die Nachführung hinaus [196], ist daher unbegründet.

Artikel 180 VE 96 stellt eine Durchbrechung des allgemeinen Grundsatzes des Vorrangs der höherrangigen Norm dar (vgl. bei Art. 4 VE 96), indem er die Rechtsanwendungsbehörden verpflichtet, Völkerrecht, Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen gegenüber der Bundesverfassung den Vorrang einzuräumen. Diese Durchbrechung stellt jedoch die Hierarchie der Rechtsnormen nicht in Frage, zumal sie in ihrer Tragweite begrenzt ist: Sie betrifft ausschliesslich die Rechtsanwendung, entbindet den Gesetzgeber somit nicht von seiner Pflicht, die Verfassung zu beachten. Nach Lehre und Praxis gilt diese Bestimmung für das für die Schweiz verbindliche Völkerrecht. Neben den Staatsverträgen umfasst dieses namentlich auch das Völkergewohnheitsrecht, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts wie auch Beschlüsse von internationalen Organisationen, die für die Schweiz verbindlich sind [197]. Indem der in Artikel 166 VE 95

193 SO, CVP-SO, 8 Private.

194 CSPO, ARW.

195 BGE 120 Ib 363 ff.

196 SGV, GRLC.

197 Dietrich Schindler, Die Schweiz und das Völkerrecht, in: Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 111.

verwendete Begriff "Staatsverträge" ersetzt wird durch "Völkerrecht", trägt Artikel 180 VE 96 *diesem Umstand Rechnung. Bei völkerrechtswidrigen Volksinitiativen anerkennt* die neuere Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat den Vorrang der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts [198]. Hingegen geniesst späteres Verfassungsrecht (beispielsweise eine von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative), welches einem älteren Bundesgesetz widerspricht, nach der heutigen Praxis Vorrang in der Rechtsanwendung; es sei denn, die Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung würde dadurch schwer beeinträchtigt [199]. Das gegenseitige Verhältnis von Völkerrecht, Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen regelt Artikel 180 VE 96 jedoch nicht. Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich angeregt, in Artikel 180 VE 96 ausdrücklich auch die Bundesverfassung zu nennen [200]. Dies stünde jedoch in Widerspruch zu Sinn und Zweck der Bestimmung, welche lediglich das Verhältnis der aufgeführten Rechtsquellen zur Bundesverfassung regeln will, indem sie deren Anwendungsvorrang gegenüber der Bundesverfassung verankert.

In der Vernehmlassung wurde überdies die systematische Stellung der Bestimmung kritisiert. Die Bestimmung betreffe nicht nur das Bundesgericht, sondern sämtliche Rechtsanwendungsbehörden [201]. Angeregt wurde beispielsweise die Einordnung im 9. Abschnitt des 2. Kapitels des 3. Titels [202]. Dies könnte freilich zur unzutreffenden Annahme verleiten, der jetzige Artikel 180 VE 96 gelte nur für die dort genannten Rechtsgebiete (Zivilrecht, Strafrecht, Opferhilfe, Messwesen). Vorgeschlagen wurde auch die Plazierung im 1. Titel (Allgemeine Bestimmungen) unmittelbar nach Artikel 4 VE 96 (Grundsätze des staatlichen Handelns). Dabei könnte aber der unzutreffende Eindruck entstehen, die im jetzigen Artikel 180 VE 96 genannten Rechtsquellen seien verbindlicher als die Bundesverfassung.

Artikel 180 VE 96 lehnt sich eng an die Artikel 113 Absatz 3 und 114bis Absatz 3 BV an. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs von Artikel 180 VE 96 auf sämtliche rechtsanwendenden Behörden entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie der einhelligen Lehre [203].

---

198 BBl 1996 I 1355.

199 Vgl. VPB 58 (1994) Nr. 2, S. 55 und 57.

200 UVG, ZKFU, KUS, SFG.

201 AG, FDP.

202 AG.

203 Walter Haller in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 148.

6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen

Der sechste und letzte Titel des Verfassungsentwurfs enthält im ersten Kapitel die Revisionsbestimmungen und im zweiten Kapitel die Übergangsbestimmungen.

Die Nachführung der Revisionsbestimmungen beschränkt sich zur Hauptsache auf eine redaktionelle Überarbeitung der geltenden Verfassungsbestimmungen. Die Revisionsbestimmungen ordnen die Voraussetzungen und das Verfahren der Verfassungsfortbildung. Dabei ergeben sich Schnittstellen mit anderen Verfassungsbereichen, so insbesondere mit den Volksrechten, die sich ebenfalls mit der Verfassungsrevision befassen (vgl. dazu den 4. Titel: "Volk und Stände"). Im Vergleich zur geltenden Regelung, die sieben zum Teil sehr ausführliche Artikel enthält (Art. 118–123 BV), sind die Revisionsbestimmungen im Entwurf knapp ausgefallen, weil die Volksrechte und die entsprechenden Rechte der Kantone daraus entflochten worden und nun in einem eigenen Titel "Volk und Stände" geregelt sind.

Das zweite Kapitel enthält die Übergangsbestimmungen (Art. 185). Diese führen das intertemporale Recht auf, regeln also die Anwendbarkeit des alten und des neuen Verfassungsrechts in der Zeit. Die Erläuterungen zu den einzelnen Übergangsbestimmungen finden sich bei den entsprechenden Artikeln des Verfassungsentwurfs.

1. Kapitel: Revision

Die Revisionsbestimmungen der geltenden Bundesverfassung sind grosszügig ausgestaltet. So kennt die Verfassung keine zeitlichen Schranken für Revisionen (wie etwa eine Sperrfrist für die erneute Abstimmung über eine Verfassungsnorm), sondern lässt die jederzeitige, vollständige oder teilweise Abänderbarkeit zu. Neben den beiden formellen Schranken der Einheit der Materie und der Form für Initiativen auf Teilrevision statuiert sie auch keine inhaltlichen Schranken der Verfassungsrevision. Zu diesem Punkt hat sich jedoch ungeschriebenes materielles Verfassungsrecht gebildet, das in den nachgeführten Entwurf Aufnahme gefunden hat: Nach der Praxis der Bundesbehörden und nach Auffassung der weit überwiegenden Lehre gelten die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, sogenanntes *ius cogens*, explizit als Schranke jeder Verfassungsrevision. Durch die ausdrückliche Verankerung dieser Schranke im Verfassungstext wird wesentlich zur Rechtssicherheit beigetragen.

Artikel 181 Grundsatz

Absatz 1 [1], der Artikel 118 BV wörtlich entspricht, statuiert den Grundsatz der jederzeitigen Abänderbarkeit der Bundesverfassung und hält fest, dass die Revisionsbegehren sich auf die Verfassung als Ganzes oder nur auf einzelne Bereiche richten können. Zur Unterscheidung von Total- und Teilrevision der Verfassung werden nach überwiegender Auffassung formelle und materielle Kriterien angewandt. Umfang *und* Inhalt der Revision sind für die Unterscheidung massgebend. Nach der formellen Unterscheidung liegt eine Totalrevision vor, wenn die bestehende Verfassungsurkunde durch eine neue ersetzt wird, während bei einer Teilrevision ein einzelner oder mehrere sachlich zusammenhängende Artikel geändert, aufgehoben oder neu in die bestehende Verfassung integriert werden. Nach der materiellen Unterscheidung werden bei einer Totalrevision Grundprinzipien der Verfassung geändert, bei einer Teilrevision dagegen Einzelheiten im Rahmen der bestehenden grundsätzlichen Strukturen und Leitlinien.

Absatz 2 beruht auf den Artikeln 119, 121 Absatz 1 und 122 BV. Er hält fest, dass für die Ausarbeitung einer totalrevidierten Verfassung sowie einer Teilrevision dasselbe Verfahren wie für die Bundesgesetzgebung anwendbar ist, soweit nicht die Bundesverfassung oder das Gesetz Abweichungen vorsehen.

Die Verfassung selbst trifft etliche abweichende Regelungen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die Bundesgesetze, die das Verfahren bei Verfassungsrevisionen regeln (BPR und GVG), enthalten Bestimmungen, die auf Teilrevisionen zugeschnitten sind und die nicht immer auch auf die Totalrevision passen. Aufgrund dieser lückenhaften gesetzlichen Regelung müssen die Verfahrensbestimmungen teilweise durch sinngemässe Ergänzung und Weiterführung von Verfassung und Gesetz ermittelt werden, um auch auf die Totalrevision Anwendung zu finden [2].

Zu dieser Bestimmung gingen in der Vernehmlassung einige wenige Anregungen von privater Seite ein.

Der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 122 BV ist erfüllt; er versteht sich von selbst und kann ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 182 Totalrevision

Artikel 182 [3] entspricht Artikel 120 BV, den er in gestraffter und neu redigierter Form wiedergibt. In der Vernehmlassung gingen praktisch keine Reaktionen dazu ein [4].

---

1 Art. 181 VE 96 entspricht Art. 167 VE 95.

2 Siehe Wildhaber in Kommentar BV, Art. 119/120, Rz. 31; vgl. auch BBl 1985 III 113 f.

3 Art. 182 VE 96 entspricht Art. 168 VE 95.

4 Zur Anregung einiger Vernehmlasser, für künftige Verfassungsrevisionen einen Verfassungsrat einzusetzen, vgl. den Kommentar zu Art. 182 VE 96 Reformbereich Volksrechte (Totalrevision).

Absatz 1 hält fest, dass der Anstoss zur Totalrevision der BV vom Volk oder von einem der beiden Räte ausgehen oder dass diese von der Bundesversammlung beschlossen werden kann.

Um die Bedeutung der Totalrevision hervorzuheben, ist in *Absatz 2* eine Verfahrenserschwerung vorgesehen: Geht der Anstoss zur Totalrevision vom Volk, das heisst von 100 000 Stimmberechtigten aus, oder sind sich die beiden Räte über deren Durchführung uneinig, so muss die Frage, ob eine Totalrevision vorzunehmen sei, in einer Vorabstimmung geklärt werden. Bei dieser Abstimmung ist einzig das Volksmehr massgebend [5]. Spricht sich dabei die Mehrheit der Stimmenden für die Totalrevision aus, so werden die beiden Räte aufgelöst und neu gewählt (*Abs. 3*). Dadurch soll sichergestellt werden, dass ein revisionsfreundliches Parlament sich mit der Ausarbeitung der neuen Verfassung beschäftigt. Löst indessen die Bundesversammlung die Totalrevision aus, so braucht es keine Vorabstimmung über die Frage, ob eine solche durchzuführen sei.

Absatz 4 verankert die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als inhaltliche Schranke der Totalrevision der Bundesverfassung. Diese Schranke ist allerdings nur für *Behördenvorlagen* auf Totalrevision von Bedeutung, denn Volksinitiativen auf Totalrevision sind auf die Form der allgemeinen Anregung beschränkt, was es den Bundesbehörden erlaubt, die Totalrevision in Übereinstimmung mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts auszuarbeiten (zu den zwingenden Normen des Völkerrechts als Schranke der Verfassungsrevision siehe die Ausführungen zur nachfolgenden Bestimmung).

Artikel 183 Teilrevision

Artikel 183 [6] entspricht Artikel 121 Absatz 1–4 BV.

Absatz 1 regelt das Initiativrecht bei der Teilrevision der Bundesverfassung. Initiativberechtigt sind die Bundesversammlung oder das Volk, nicht jedoch, im Unterschied zur Totalrevision, nur eine Abteilung der Bundesversammlung.

Absatz 2 verankert die für *jede* Teilrevision zu beachtende formelle Schranke der Einheit der Materie. Der Grundsatz der Einheit der Materie beansprucht also gleichermassen Geltung bei Volksinitiativen wie auch bei Behördenvorlagen [7]. Artikel 75 Absatz 2 BPR präzisiert, dass der Grundsatz gewahrt ist, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

---

5 Der Klarheit halber sei darauf hingewiesen, dass sich der Begriff "Volk" im ersten Halbsatz auf 100 000 Stimmberechtigte bezieht, im zweiten Halbsatz auf die gesamte stimmberechtigte Bevölkerung.

6 Art. 183 VE 96 entspricht Art. 169 VE 95.

7 Darüber hinaus gilt der Grundsatz der Einheit der Materie auch für kantonale und kommunale Vorlagen, vgl. Schindler in ZBl 9/1992, S. 390.

Der Grundsatz der Einheit der Materie will garantieren, dass die Stimmberechtigten ihren tatsächlichen Willen – bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative wie bei der Abstimmung – frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. So soll verhindert werden, dass mehrere willkürlich vermischte Postulate in einem Begehren zusammengefasst werden, um die erforderliche Unterschriftenzahl zu erlangen. Und bei den Abstimmungen soll sichergestellt werden, dass den Stimmberechtigten nicht in einem Initiativbegehren verschiedene, innerlich unzusammenhängende Forderungen vorgelegt werden.

Verfassung wie Gesetz fassen das Prinzip der Einheit der Materie sehr weit und legen eine eher grosszügige, ja initiativenfreundliche Auslegung nahe. Auch die Bundesversammlung hat bis anhin stets einen eher grosszügigen Einheitsbegriff vertreten [8]. Aufgrund der jüngsten Entwicklung scheint sich nun aber eine restriktivere Praxis abzuzeichnen [9].

Nebst den beiden formellen Schranken der Einheit der Form – die nur für Volksinitiativen gilt (*Abs. 3*) – und der Einheit der Materie – die bei jeder Vorlage auf Teilrevision beachtet werden muss – statuiert die geltende Bundesverfassung keine inhaltlichen Schranken der Verfassungsrevision. Die Frage, ob der Abänderbarkeit der Verfassung *ungeschriebene* inhaltliche Grenzen gesetzt sind, wird in der Lehre äusserst kontrovers beantwortet [10]. Die Bundesbehörden vertreten in diesem Punkt eine zurückhaltende Auffassung. Bisher ist einzig die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit einer Initiative als ungeschriebene materielle Schranke der Verfassungsrevision anerkannt worden [11], was als selbstverständlich gelten kann.

Die jüngste Praxis der Bundesbehörden zeigt nun indessen in die Richtung, dass auch die zwingenden Normen des Völkerrechts, sogenanntes *ius cogens*, als inhaltliche Grenze einer Verfassungsrevision anzusehen sind [12]. Diese Praxis steht im Einklang mit der herrschenden Lehre [13]. Bei zwingendem Völkerrecht handelt es sich um Normen, die aufgrund ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung beanspruchen, so z.B. die Verbote von Folter, Genozid, Sklaverei, notstandsfeste Garantien der EMRK. Der Geltungskraft solcher Normen, soweit sie völkergewohnheitsrechtlicher Natur sind, kann sich ein Rechtsstaat nicht durch Berufung auf entgegenstehendes Verfassungsrecht entziehen. Auch im Falle ihrer staatsvertraglichen Verankerung entbindet eine Kündigung aufgrund des zwingenden Charakters dieser Normen nicht von ihrer

---

8 Bis 1995 ist einzig die Initiative "gegen Teuerung und Inflation" wegen mangelnder Einheit der Materie ungültig erklärt worden, BBl 1977 III 919. Auch das Bundesgericht legt den Grundsatz der Einheit der Materie nicht weniger grosszügig aus als die Bundesversammlung.

9 Ungültigerklärung der Volksinitiative "Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik", BBl 1995 III 570 f., auch AB 1995 S 369 ff., 380 ff.; 1995 N 1396 ff.

10 Vgl. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 23 ff., mit zahlreichen Hinweisen.

11 So die Ungültigerklärung der 1954 zustande gekommenen Chevallier-Initiative, BBl 1955 II 334 ff. Die Initiative verlangte die Kürzung von Ausgaben in Rechnungsjahren, die nach Inkrafttreten der Bestimmung bereits abgelaufen gewesen wären. Auch die Rechtslehre erhebt keinen Widerspruch gegen das Kriterium der Undurchführbarkeit.

12 Vgl. Botschaft über die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik", BBl 1994 III 1486 ff.

13 Vgl. Botschaft, a.a.O., Ziff. 314.1.

Berücksichtigung. Mit oder ohne Vertrag darf ein Staat somit diese fundamentalen Rechte nicht verletzen. Nach der jüngsten Behördenpraxis und in Uebereinstimmung mit der herrschenden Lehre sind Verfassungsinitiativen, die gegen solche zwingende Regeln des Völkerrechts verstossen, für ungültig zu erklären [14]. Volk und Stände haben hier keine echte Wahlfreiheit; folglich wäre es Scheindemokratie, liesse man über eine *ius cogens* verletzende Initiative abstimmen. Doch nicht nur Volksbegehren, auch Behördenvorlagen müssen die materiellen Schranken der Verfassungsrevision respektieren; diese Auffassung wird auch von der herrschenden Lehre geteilt [15].

Die Verankerung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als materielle Schranke der Verfassungsrevision wurde von einigen Vernehmlassern abgelehnt [16]. Doch um die wichtige Frage der Schranken von Verfassungsrevisionen klar und transparent zu regeln, ist es nötig, neben den beiden Schranken der Einheit der Form und der Materie auch die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts ausdrücklich in den nachgeführten Verfassungsentwurf aufzunehmen. Damit tragen wir der neusten Praxis der Bundesbehörden Rechnung, die *ius cogens* als materielle Schranke der Verfassungsrevision anerkennt, sowie der Auffassung der weit überwiegenden Lehre.

Artikel 184 Inkrafttreten

Artikel 184 [17] entspricht Artikel 123 Absatz 1 BV. In der Vernehmlassung gingen keine Stellungnahmen dazu ein.

Die Bestimmung setzt für die Annahme einer totalen oder partiellen Revision der Bundesverfassung die Zustimmung von Volk und Ständen voraus [18]. Sie anerkennt somit neben dem Volk die Kantone als Organe der Verfassungsgebung des Bundes. Durch das Erfordernis des Volks- und Ständemehrs werden Demokratie und Föderalismus als gleichgewichtige Elemente der Verfassungsgebung verankert.

Der Bundesrat ordnet die Abstimmung über die Verfassungsrevision an und stellt das Abstimmungsergebnis verbindlich fest. Dieser Erwahrungsbeschluss wird im Bundesblatt veröffentlicht. Ohne anderslautende ausdrückliche Bestimmung tritt die Verfassungsänderung mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft [19]. Mit anderen Worten ist der Zeitpunkt der Abstimmung und nicht derjenige des Erwahrungsbeschlusses entscheidend.

---

14 Vgl. den Beschluss der Bundesversammlung, BBl 1996 I 1355, durch den die Initiative "für eine vernünftige Asylpolitik" ungültig erklärt wurde wegen Verstosses gegen das Prinzip des Ausschaffungsverbots (non-refoulement).

15 Vgl. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 25.

16 VS, EDU, UDF-VD, SD-SG, SD-AG, CH-EU, AGV-AR, ID-CH, Komitees gegen den EWR- und EU-Beitritt, 366 Private.

17 Art. 184 VE 96 entspricht Art. 170 VE 95.

18 Das Erfordernis des doppelten Mehrs bei Verfassungsrevisionen ist auch in Art. 130 Abs. 1 Bst. a VE 96 (Obligatorisches Referendum) verankert.

19 Art. 15 Abs. 1–3 BPR.

2. Kapitel: Übergangsbestimmungen

Artikel 185

Die nachgeführte Bundesverfassung enthält in Artikel 185 zwölf Übergangsbestimmungen, deren zeitliche Geltungsdauer beschränkt ist. Sie werden bei den entsprechenden Artikeln des Verfassungsentwurfs kommentiert.

Ziffern II, III und IV

Ziffer II des Bundesbeschlusses hält in Absatz 1 fest, dass die heutige Bundesverfassung formell aufgehoben wird, was sich aus Gründen der Rechtssicherheit und Verfassungsklarheit aufdrängt. Absatz 2 statuiert die Ausnahme dazu: Bestimmungen der heutigen Bundesverfassung, die auf Gesetzesebene zu überführen sind, gelten weiter bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen.

Ziffer III regelt die Frage, wie Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung, die noch unter der heutigen Bundesverfassung ergriffen oder die bereits von Volk und Ständen angenommen worden sind, in die neue Verfassung integriert werden.

Ziffer IV schliesslich enthält in Absatz 1 die Referendumsklausel und ermächtigt in Absatz 2 die Bundesversammlung, das Inkrafttreten der neuen nachgeführten Bundesverfassung zu bestimmen. Diese Regelung ist sehr flexibel und ermöglicht verschiedene Vorgehensweisen.

Die Ziffern II, III und IV des Bundesbeschlusses werden unter den Ziffern 18 und 19 der Botschaft ausführlich erläutert.

22 Reformbereich Volksrechte

221 Allgemeine Einführung

221.1 Zur Bedeutung der Volksrechte und zum Reformbedarf

Die direkt-demokratischen Institutionen sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems. Sie verbinden in einmaliger Weise die direkte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an wichtigen Entscheiden mit Elementen der repräsentativen Demokratie. In der Schweiz bestimmen die Bürgerinnen und Bürger das politische Geschehen zu einem massgeblichen Teile mit. Initiative und Referendum haben die Vorgehensweise der Behörden und das Geschick der von diesen ausgehenden Erlasse ganz massgeblich beeinflusst. Dieser Einfluss ist dort messbar, wo Bürgerinnen und Bürger vom Initiativ- und Referendumsrecht tatsächlich Gebrauch gemacht haben.

Diese Errungenschaft, die den politischen Entscheidungsprozess manchmal erschwert und die auch dazu führt, dass die Bürgerinnen und Bürger für Sachentscheide oftmals mehr Interesse haben als für Wahlen, kann heute keineswegs als überholt betrachtet werden; sie hat im Gegenteil Modellcharakter auch für die Zukunft. Ohne die Volksrechte, die das politische Leben in der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert prägen, hätte die Geschichte unseres Landes einen anderen Verlauf genommen.

Obwohl die Volksrechte – neben anderen wichtigen Funktionen – ein identitätsstiftendes Element des schweizerischen Staatswesens sind, ist ihre gegenwärtige Ausgestaltung nicht unantastbar. Die Volksrechte dürfen nicht tabu sein, wenn sie auch in Zukunft erhalten bleiben sollen. Sie waren ja auch zu Beginn unseres Bundesstaates nicht in der heutigen Form vorgegeben, sondern wurden im Laufe der Zeit entwickelt und erkämpft: das Gesetzesreferendum wurde 1874 und die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung erst 1891 eingeführt; das Referendum gegen dringlich erklärte Bundesbeschlüsse stammt aus dem Jahre 1949, und die Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum, das 1921 eingeführt wurde, haben vor gar noch nicht so langer Zeit, nämlich erst 1977, ihre heutige Gestalt erhalten. Die direkt-demokratischen Institutionen sind somit nie als unabänderbar betrachtet worden. Sie sind im Gegenteil wiederholt neuen Gegebenheiten und Anforderungen angepasst worden und bilden gerade auch in diesem Sinne eine Errungenschaft. Die Volksrechte sind lebendig, weil sie sich als entwicklungs- und anpassungsfähig erwiesen haben.

Vorschläge für eine Weiterentwicklung und Umgestaltung der Volksrechte dürfen deshalb nicht als ein grundsätzliches Infragestellen eines der Wesensmerkmale unseres Staates verstanden werden. Sie entspringen vielmehr einer echten Sorge um die Zukunft der direkten Demokratie. Solche Vorschläge wurden in den letzten Jahren in unterschiedlichem Kontext und auch mit sehr unterschiedlichen Stossrichtungen intensiv diskutiert.

In der aktuellen Diskussion über die Umgestaltung der Volksrechte stehen insbesondere die folgenden Anliegen im Vordergrund:

Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates

Der schweizerische Gesetzgebungsprozess gewährleistet eine möglichst weitgehende Integration der politischen Auffassungen und eine optimale demokratische Legitimation der Entscheide. Er beansprucht aber anderseits relativ viel Zeit. Dies kann in einer Zeit raschen Wandels Probleme schaffen. Die Frage wird deshalb gestellt, ob insbesondere das Gesetzesreferendum nicht eine übermässige Bremswirkung entfaltet, die zeitgerechte gesetzgeberische Entscheide erschwert oder in gewissen Fällen sogar verunmöglicht. Zum Teil wird aus dieser Überlegung heraus sogar der Übergang zu einer rein repräsentativen Demokratie befürwortet. Mit andern Worten besteht eine gewisse Tendenz, namentlich im Hinblick auf die gewünschte Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates, eine grundsätzliche Überprüfung oder zumindest gewisse Einschränkungen der Volksrechte zu befürworten. Für die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur ihre Möglichkeiten, am staatlichen Geschehen mitzuwirken, massgebend; ebenso wichtig ist auch die Fähigkeit des Staates, Probleme sach- und zeitgerecht zu lösen.

Ausbau der direkten Demokratie

In den letzten Jahren sind indessen auch zahlreiche Vorschläge gemacht worden, die in die entgegengesetzte Richtung weisen und einen Ausbau der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten anstreben; es ist somit keineswegs eine generelle oder dominierende Tendenz zur Einschränkung der Volksrechte festzustellen. Zu den Vorschlägen, die in diesem Zusammenhang genannt werden, gehören etwa die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums, das heisst die Möglichkeit, Verwaltungsakte von grosser Tragweite oder bedeutende Finanzbeschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen, oder die Einführung des sogenannten konstruktiven Referendums, welches die Veto-Funktion des Referendums entschärfen soll. Ebenfalls zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Vorschläge für einen Ausbau der Volksrechte im Bereich der Staatsverträge sowie für die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer. Zum Teil entspringen diese Vorschläge einem radikaldemokratischen Ansatz, aus dessen Sicht eine möglichst breite, umfassende und intensive politische Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger in sämtlichen wichtigen Belangen des Staates anzustreben ist, wobei diese Partizipation nicht nur als institutionelles Anliegen, sondern auch als Voraussetzung und Mittel der persönlichen Entfaltung jedes einzelnen Individuums betrachtet wird.

Tauglichkeit in der Aussenpolitik

Ein weiteres Hauptanliegen, das in der Diskussion über die Ausgestaltung der Volksrechte auch immer wieder geäussert wird, ist die Frage der Tauglichkeit der direktdemokratischen Mitwirkungsinstrumente im Bereich der Aussenpolitik. Wie sollen die Initiativ- und Referendumsrechte mit Blick auf die heutige Bedeutung der Aussenpolitik, die Intensivierung der internationalen Beziehungen, das zunehmende Gewicht und die wachsende Breite der internationalen Rechtsetzung ausgestaltet werden? Diese Frage stellt sich heute unausweichlich; sie kann nicht ausgeklammert werden, wenn eine

zukunftsgerichtete Umgestaltung der Volksrechte diskutiert wird. Denn in den letzten Jahren ist mehrfach das Spannungsfeld deutlich geworden, das in der Schweiz zwischen den aussenpolitischen Anforderungen und dem Anliegen der direkt-demokratischen Mitwirkung bei wichtigen Entscheiden besteht.

Verhinderung eines "Missbrauchs" der Volksrechte

Eher auf gewisse Einschränkungen der Volksrechte ausgerichtet sind hingegen die Vorstellungen und Ansätze, die von einem "Missbrauch" der Volksrechte ausgehen. In der Tat erblicken manche in der relativ intensiven Nutzung der Volksrechte, insbesondere im regen und vielfältigen Gebrauch, der von der Möglichkeit der Volksinitiative gemacht wird, die Gefahr eines "Missbrauchs" der direkten Demokratie. Dies gilt insbesondere für gewisse Volksinitiativen, die weniger die Verwirklichung neuer Anliegen anstreben, die mit andern Worten nicht unbedingt neue Impulse geben, sondern vor allem Korrekturen bereits getroffener Entscheide erzwingen wollen und damit punktuelle Einbrüche in die verfassungsrechtlich vorgegebene allgemeine Kompetenzordnung anstreben und so die Kohärenz dieser Ordnung beeinträchtigen. Besonders erwähnt sei hier die Diskussion über die Ungültigkeit von Volksinitiativen, die rückwirkende Bestimmungen enthalten, über die schwierige Durchführbarkeit oder sogar die Undurchführbarkeit einzelner Volksinitiativen sowie über die Häufung und teilweise die rasche Wiederholung von Volksinitiativen gleichen oder ähnlichen Inhalts. Die rege Nutzung der Volksrechte, die heute zweifellos festgestellt werden kann, führt im übrigen für manche zu einer Gefahr der – mindestens quantitativen – Überbeanspruchung der Bürgerinnen und Bürger durch zu häufige Urnengänge, eine Gefahr, die durch die geringe Tragweite mancher Vorlagen noch akzentuiert werde. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, höhere Hürden seien nötig, um einer zu häufigen Nutzung der Volksrechte zu begegnen.

Für den Bundesrat sind diese aktuelle Diskussion über die Volksrechte und die verschiedenen Reformansätze, die skizziert werden, einerseits Beweis für die Lebendigkeit unserer direkt-demokratischen Institutionen und für deren feste Verankerung in der schweizerischen Öffentlichkeit. Sie machen aber anderseits auch den Reformbedarf deutlich, der in diesem Bereich besteht. Aus diesem Grund hat der Bundesrat beschlossen, im Rahmen der Verfassungsreform auch eine Reform der Volksrechte anzustreben. Er stützt sich dabei insbesondere auch auf die Vorarbeiten, die eine im Sommer 1994 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung von Prof. J.-F. Aubert geleistet hat[1]. Diese Expertenkommission hatte

---

1 Der Expertenkommission gehörten im weiteren an: Prof. Olivier Jacot-Guillarmod, Vizedirektor im Bundesamt für Justiz, Vizepräsident, Bern; Prof. Roger Blum, Universität Bern, Prof. Marco Borghi, Universität Freiburg; Prof. Mathias Krafft, Direktor der Direktion für Völkerrecht, Bern; Prof. Wolf Linder, Universität Bern; Prof. Alois Riklin, Hochschule St. Gallen; Prof. Gerhard Schmid, Universität Basel; Prof. Daniel Thürer, Universität Zürich; Dr. Hans-Urs Wili, Bundeskanzlei, Bern; Regierungsrätin Elisabeth Zölch, Bern. Die Reformvorschläge stützen sich im wesentlichen auf den Bericht dieser Expertenkommission (Bericht der Expertenkommission für die Prüfung einer Reform der Verfassungsbestimmungen über die eidgenössischen Volksrechte, vom 31. März 1995; nicht veröffentlicht). Eine wichtige Arbeitsgrundlage für die Expertenkommission war ein Bericht, den ihr Präsident 1993 zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und

den Auftrag, zu prüfen, ob sich im Bereich der Volksrechte Reformen aufdrängen, und allenfalls solche Reformen vorzuschlagen, wobei die allfälligen Neuerungsvorschläge ein ausgewogenes Ganzes bilden sollten, das insgesamt keinen Abbau der Volksrechte, sondern die eine Verfeinerung und zukunftsgerichtete Umgestaltung des direkt-demokratischen Instrumentariums bewirken und dessen Substanz erhalten sollte.

Der Bundesrat teilt grundsätzlich die Meinung der Expertenkommission, dass das System der Volksrechte sich insgesamt bewährt hat und in seinen wesentlichen Ausprägungen auch zukunftstauglich ist. Es bedarf deshalb keiner grundlegenden Änderung im Sinne eines eigentlichen Systemwechsels. Unser System der Volksrechte ist grundsätzlich geeignet und zukunftstauglich. Es weist aber einige unverkennbare Mängel auf, die im Rahmen der Verfassungsreform behoben werden sollen.

Hervorzuheben sind namentlich die folgenden Mängel und Lücken:

- Eine wesentliche Lücke im System der Volksrechte ist das *Fehlen der Gesetzesinitiative.* Mehr als die Hälfte der gegenwärtig hängigen oder angekündigten Verfassungsinitiativen könnte auf Gesetzesebene realisiert werden. Zwar wurde der Grossteil dieser Verfassungsinitiativen, die materiell Gesetzescharakter haben, verworfen, doch arbeitete die Bundesversammlung häufig Gegenentwürfe dazu aus, die in die Verfassung Eingang fanden, ohne dorthin zu gehören. Dadurch wurde die Verfassung von Details der Gesetzesstufe überwuchert. Und vor allem führt dies dazu, dass der Verfassungsgeber veranlasst wird, über normative Inhalte zu entscheiden, für die der Gesetzgeber – und zum Teil sogar der Verordnungsgeber – rein funktionell betrachtet geeigneter wäre. Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative könnte diese Lücke geschlossen werden.

- Ein weiterer Mangel des heutigen Systems besteht darin, dass das fakultative Gesetzesreferendum einzig für Rechtssätze offen steht und nicht auch für Verwaltungsakte und Finanzbeschlüsse. Die 1962 anlässlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes erfolgte Einschränkung des fakultativen Referendums auf rechtsetzende Erlasse geht vom Gegensatz zwischen Rechtssatz und Verfügung aus und beruht auf der These, dass der Rechtssatz wichtiger und von allgemeinerem Interesse sei als die Verfügung. Diese These wird aber in der Praxis häufig nicht bestätigt. Konkrete Massnahmen können oft weitreichende Auswirkungen haben und für die Bevölkerung von grösserem Interesse sein als Rechtssätze. Man denke nur etwa an die Erteilung einer Rahmenbewilligung für ein Kernkraftwerk oder an finanzielle Entscheide von grosser Tragweite. Dazu kommt, dass in der Praxis das *fehlende Verwaltungs- und Finanzreferendum* oftmals "kompensiert" wird durch den Griff zur Verfassungsinitiative, mit der über den Umweg der Verfassung Beschlüsse aufgehoben werden sollen. Dieses Vorgehen wirft zahlreiche Probleme auf, ist jedoch schwierig zu verhindern. Die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums wäre geeignet, Abhilfe zu schaffen.

Polizeidepartementes erstellt hatte; siehe J.-F. Aubert, Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 113, Heft 4, 1994, S. 295 ff.

- Mängel bestehen aber unter anderem auch im Bereich der *Aussenpolitik*. Das grösste Problem liegt hier in der – im Vergleich zur innerstaatlichen Rechtsetzung – geringeren demokratischen Legitimierung einerseits sowie in der *Gefahr widersprüchlicher Entscheide* anderseits. Solche Widersprüche können sich auf zwei Arten ergeben: Zum einen sieht das geltende Recht vor, dass sich die Stimmberechtigten in einigen Fällen zweimal zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz äussern können, nämlich zuerst zu den Genehmigungsbeschlüssen gewisser Staatsverträge und anschliessend zu den entsprechenden Ausführungsgesetzen. Zum andern unterstehen zum Teil bedeutende Staatsverträge – wie beispielsweise etwa die Europäische Sozialcharta – nicht dem Referendum; in diesen Fällen haben die Stimmberechtigten jedoch die Möglichkeit, die innerstaatliche Ausführungsgesetzgebung zum Vertrag durch ein Referendum in Frage zu stellen. So entsteht die Gefahr, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht einhalten kann, mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für ihren traditionellen Ruf als harte, aber ebenso glaubwürdige und verlässliche Vertragspartnerin. Eine gewisse Verlagerung der direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf die internationale Rechtsetzung würde der wachsenden Bedeutung des Staatsvertragsrechts für die nationale Rechtsentwicklung entsprechen und sicherstellen, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Grundsatzentscheiden und nicht primär bei der Regelung der Umsetzungs- oder Vollzugsmodalitäten zum Tragen kämen.

- Ein weiterer Mangel liegt darin, dass über ein Gesetz als Ganzes abgestimmt werden muss. Wegen eines einzigen Artikels oder Absatzes läuft das ganze Gesetz Gefahr, verworfen zu werden. Das Parlament kann das Gesetz selbstverständlich unter Aufgabe der betreffenden Bestimmung neu vorlegen. Dies kostet aber Zeit und Mühe. Die Vorlage zur Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes mag dafür als Beispiel dienen. Die Ermöglichung der Unterbreitung von Alternativen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe würde helfen, solche politischen Scherbenhaufen zu vermeiden.

- Darüber hinaus sind weitere punktuelle Mängel auszumachen, die nicht so schwer wiegen wie die oben aufgeführten, die aber bei einer Neuordnung der Volksrechte ebenfalls behoben werden sollen. Wir verweisen hierzu auf die nachfolgenden Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der Vorlage zur Reform der Volksrechte.

221.2 Die Ziele und Leitideen der Reform

Ziel der Reform der Volksrechte ist es, die bestehenden Mängel in unserem System der Volksrechte zu beheben und dadurch die *Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie* für die Zukunft *zu sichern*. Ziel der Reform ist somit weder der Abbau noch ein einseitiger Ausbau der Volksrechte. Es geht vielmehr darum, einzelne Elemente des direkt-demokratischen Instrumentariums zukunftsorientiert umzugestalten, wobei die vorgeschlagenen Änderungen insgesamt ein ausgewogenes Ganzes bilden sollen.

Bei dieser Umgestaltung dürfen die Volksrechte nicht isoliert betrachtet werden. Sie haben einen bestimmten Platz und bestimmte Funktionen im institutionellen Gefüge unseres Staates, so dass die andern institutionellen Elemente unbedingt mitberücksichtigt werden müssen. Insbesondere gilt es sicherzustellen, dass der eigentliche Sinn der Volks-

rechte, nämlich die Mitwirkung und Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger bei den zentralen politischen Fragen, auch unter den heutigen und zukünftigen Rahmenbedingungen praktisch zum Tragen kommen kann. Diese demokratische Mitwirkung und Mitbestimmung ist ein wichtiger Motor der rechtspolitischen Entwicklung in unserem Staat. Die Volksrechte haben aber nicht nur eine Impuls- oder Antriebsfunktion, sie sind auch ein Kontrollinstrument, das die grundlegenden Entscheide dem Verfassungsgeber vorbehält und dem Volk ermöglicht, in die Steuerung des politischen Prozesses durch Parlament und Regierung einzugreifen und Entscheide des Gesetzgebers in Frage zu stellen und sogar umzustossen. In diesem Zusammenhang können sie im übrigen auch als politisches Ventil wirken, das es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, nicht nur ihre Opposition gegen bestimmte Sachvorlagen zum Ausdruck zu bringen, sondern allenfalls auch ein diffuses, generelles Missbehagen oder Misstrauen gegenüber den Behörden zu bekunden. Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion setzt auch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit der Behörden voraus und trägt damit zur Transparenz des politischen Geschehens in unserem Staat bei, ohne die eine echte demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger nicht möglich ist. Sie ist steter Anlass zu einem intensiven Dialog zwischen Bürgern und Staat. Vor allem aber sind die Volksrechte ein legitimierendes und integrierendes Element, das einerseits die notwendige demokratische Abstützung politischer Entscheide garantiert und damit auch deren Umsetzung erheblich erleichtert und anderseits durch die gemeinsame Beteiligung am politischen Prozess den nationalen Zusammenhalt stärkt.

Die Volksrechte müssen diese wichtigen Funktionen auch in Zukunft erfüllen können. Es gilt deshalb mit andern Worten, ihre Substanz und ihre Wirksamkeit unter veränderten Bedingungen zu wahren. Damit verbunden ist ein Beitrag zur Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit unserer Institutionen. Dieses Ziel der Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates ist denn auch ein zentrales Anliegen der Legislaturplanung 1995–1999. Die direkte Demokratie soll auch in Zukunft lebendig bleiben, wobei die rein quantitative Nutzung der Volksrechte nicht alleiniges Kriterium oder alleiniger Gradmesser sein kann. Entscheidend sind auch qualitative Elemente.

Die einzelnen Reformvorschläge berücksichtigen diese unterschiedlichen Funktionen der Volksrechte und sind auf die folgenden *Leitideen* ausgerichtet:

Konzentration auf wesentliche Entscheide

Die Volksrechte sollen vor allem dort zum Tragen kommen, wo es um Wichtiges, um Grundsatzentscheide geht. Für die Neugestaltung der direkt-demokratischen Mitsprachemöglichkeiten ist also die Wichtigkeit des Entscheids massgebend. Dies nicht nur im innenpolitischen Bereich, sondern auch in jenem der internationalen Beziehungen: wichtig sind mit andern Worten nicht nur die innerstaatlichen Gesetze, auch die Rechtsetzung durch völkerrechtliche Verträge ist von grosser – und stets zunehmender – Bedeutung. Die Wichtigkeit eines Entscheids hängt zudem nicht unbedingt davon ab, ob der Entscheid rechtsetzenden Charakter hat. Auch einzelne Verwaltungsakte können von grösster Tragweite sein. In diesem Sinne bedarf die traditionelle Sicht, nach der wichtige normative Festlegungen vor allem im Gesetz getroffen werden, der Korrektur. Die

Konzentration auf wesentliche Entscheide betrifft aber noch einen andern Aspekt: es gilt auch, durch etwas höhere Hürden eine selektivere, auf wichtige Anliegen konzentrierte Nutzung der Volksrechte anzustreben und damit der Kritik Rechnung zu tragen, dass die Volksrechte heute zum Teil zu leicht genutzt werden könnten. Quantität allein sichert nicht unbedingt eine qualitativ befriedigende und sinnvolle demokratische Mitwirkung. Die in den letzten Jahren stetig zunehmende Häufigkeit von Vorlagen, die dem Volk oder Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, führt zu einer Überlastung des politischen Prozesses und und schränkt die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates ein, so dass eine gewisse Korrektur, die eine gezieltere Nutzung der direktdemokratischen Instrumente anstrebt, angezeigt erscheint.

Differenzierung des bestehenden Instrumentariums

Die geltenden direkt-demokratischen Mechanismen wirken wenig selektiv und verhindern oder verzögern dadurch oft auch die Realisierung unbestrittener rechtspolitischer Anliegen. Insbesondere die gegenwärtige Ausgestaltung des Referendums lässt nur Entweder-Oder-Entscheide zu. Dies führt manchmal zum Scheitern von Vorlagen, die weitgehend konsensfähig sind und bei denen nur einzelne, eng begrenzte Aspekte kontrovers sind. Auch sind die Möglichkeiten des Gesetzgebers mit Alternativen zu arbeiten eng begrenzt. Die Reformvorschläge bringen deshalb eine stärkere Differenzierung des geltenden demokratischen Instrumentariums.

Anpassung der Volksrechte an die zunehmende Internationalisierung der Rechtsordnung

Die Reform der Volksrechte trägt der zunehmenden Bedeutung des internationalen Rechts und dem Bedürfnis nach einer verstärkten demokratischen Legitimierung der Aussenpolitik Rechnung. Aussenpolitik wird immer mehr zu Innenpolitik; in einem Land der direkten Demokratie muss sich dies in verstärkten Mitsprachemöglichkeiten des Volkes niederschlagen. Wie neuere Untersuchungen zeigen, ist die möglichst ungeschmälerte Erhaltung der Volksrechte im aussenpolitischen Bereich und insbesondere in der Europapolitik ein zentrales Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, auf das unbedingt in geeigneter Weise eingegangen werden muss. Die zunehmende Internationalisierung der Rechtsetzung beunruhigt zahlreiche Bürgerinnen und Bürger und nährt verständlicherweise die Befürchtung, dass die auf die innerstaatliche Rechtsetzung ausgerichteten direkt-demokratischen Mitwirkungsmechanismen ausgehöhlt werden oder zumindest an praktischer Bedeutung verlieren könnten. Die Reformvorschläge sollen aber auch sicherstellen, dass die Schweiz gegenüber dem Ausland eine verlässliche und glaubwürdige Politik betreiben kann. Dies bedeutet, dass Situationen vermieden werden sollten, bei denen die Beachtung und Umsetzung internationaler Verpflichtungen der Schweiz am mangelnden innenpolitischen Konsens über die Art der Umsetzung scheitern könnte.

Verstärkung der Initiativfunktionen, Minderung der Brems- und Vetofunktionen

Mit Blick auf die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Schweiz ist es angezeigt, die konstruktiven und innovativen Seiten des Initiativrechts zu stärken und das Referendum differenzierter und weniger bremsend wirksam werden zu lassen. Diese Leitidee findet ihren Niederschlag namentlich in der Regelung der Unterschriftenzahl für die Volksinitiative und das fakultative Referendum sowie in der Einführung der allgemeinen Volksinitiative, die im übrigen durch eine vergleichsweise tiefere Unterschriftenzahl eine gewisse Privilegierung erfahren soll.

221.3 Die wichtigsten Reformvorschläge

Im einzelnen bringt die Reform der Volksrechte die folgenden Neuerungen:

- Die Einführung der *allgemeinen Volksinitiative* [2]. Mit diesem Instrument können 100 000 Stimmberechtigte oder acht Stände in Form einer allgemeinen Anregung die Annahme oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangen. Damit wird die Initiative in Form der allgemeinen Anregung auch für die Gesetzesstufe ermöglicht.

- Die Einführung des *fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums* [3]. Die Bundesversammlung kann ihre Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse mit einer Referendumsklausel versehen und so eine Volksabstimmung darüber ermöglichen.

- Die *Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums* auf alle wichtigen Staatsverträge, indem zusätzlich zu den Verträgen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV), auch nicht direkt anwendbare Verträge dem Referendum unterstellt werden, wenn sie landesrechtliche Gesetzesanpassungen auf Bundesebene erfordern, welche die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger betreffen [4]. Um die Gefahr widersprüchlicher Volksentscheide zu vermindern, können die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen und als *Gesamtpaket* der Volksabstimmung vorgelegt werden [5].

- Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht bei der Beurteilung der *Gültigkeit von Volksinitiativen.* Hat die Bundesversammlung Zweifel, ob eine Initiative die für sie geltenden Regeln respektiert, so kann sie die Initiative nicht mehr selber ungültig erklären, sondern muss das Bundesgericht anrufen. Dessen Entscheid ist für die Bundesversammlung verbindlich [6].

---

2 Art. 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

3 Art. 131*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

4 Art. 131*b* VE 96 Reformbereich Volksrechte

5 Art. 131*c* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

6 Art. 161 Abs. 1 Bst. f und Art. 177*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

- Die Möglichkeit, *Alternativtexte* vorzulegen [7]. Die Bundesversammlung kann zu Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zwei Texte erarbeiten und sie der Volksabstimmung vorlegen. Sie kann damit den Stimmberechtigten zu heiklen Fragen eine Auswahlmöglichkeit anbieten und die Annahmechancen einer Vorlage, die aufgrund einer einzelnen oder einiger weniger Bestimmungen umstritten ist, steigern.

- Die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung *zwei Volksinitiativen* zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung vorlegt und ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüberstellt [8]. Dieses Vorgehen schafft in einem Abstimmungsgang Klarheit über die Rechtslage und verhindert wiederholte Abstimmungsdebatten zu ein und demselben Thema. Es erleichtert eine rasche politische Klärung in kontroversen Fragen.

- Die *Erhöhung der Unterschriftenzahlen*: die Unterschriftenzahlen sollen für die Initiative auf Totalrevision und für die Initative auf Teilrevision der Bundesverfassung von heute 100 000 auf 150 000 angehoben werden, für Referenden (Gesetzesreferendum, fakultatives Staatsvertragsreferendum und das neu einzuführende fakultative Verwaltungs- und Finanzreferendum) von heute 50 000 auf 100 000. Die allgemeine Volksinitative soll 100 000 Unterschriften erfordern [9].

- Die *Einführung des Initiativrechts für acht Kantone* [10]: acht Kantone (Parlament oder Volk) können eine Initiative auf Totalrevision oder auf Teilrevision der Bundesverfassung oder eine allgemeine Initiative einreichen, mit den gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative.

Die Reformvorschläge zu den Volksrechten bilden ein ausgewogenes Ganzes. Sie hängen zusammen, bedingen sich zum Teil gegenseitig und machen nur als Gesamtpaket Sinn. Insofern sind sie *gemeinsam* zu verwirklichen. Auf diese Weise kann eine einseitige Einschränkung oder Ausweitung der Volksrechte vermieden und ein neues Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Elementen des institutionellen Gesamtgefüges unseres Staates gesichert werden. Das angestrebte Gleichgewicht zwischen den direkt-demokratischen und den repräsentativen Elementen unserer staatlichen Institutionen erfordert, dass Erweiterungen, Verfeinerungen und Erschwerungen der Volksrechte miteinander verbunden werden und einander die Waage halten. Mit isolierten, punktuellen Anpassungen liesse sich dies nicht erreichen.

221.4 Querschnittprobleme

Vor der artikelweisen Kommentierung der Reformvorschläge erscheint es uns angezeigt, speziell auf drei Fragenkomplexe einzugehen, die mehrere Bestimmungen betreffen: die

---

7 Art. 131*d* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

8 Art. 131*f* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

9 Art. 128, 129, 129*a*, 131, 131*a* und 131*b* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

10 Art. 128, 129 und 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision, die Erhöhung der Unterschriftenzahlen und das Initiativrecht von acht Kantonen.

221.41 Materielle Schranken der Verfassungsrevision

Der Bundesrat hat sich bei den Diskussionen um die Reform der Volksrechte auch mit der Schrankenproblematik beschäftigt und die Frage nach den inhaltlichen Grenzen der Verfassungsrevision aufgegriffen. Er hat damit einer Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (91.410) vom 8. November 1993 entsprochen, die ihn beauftragte, die Frage der Ungültigkeit von Volksinitiativen umfassend zu regeln.

Es sei in Erinnerung gerufen, dass die geltende Bundesverfassung zwei formelle Schranken der Verfassungsrevision statuiert: die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Neben diesen beiden formellen Schranken sieht die Bundesverfassung keine materiellen Schranken vor. Die Frage, ob der Abänderbarkeit der Verfassung *ungeschriebene* inhaltliche Grenzen gesetzt sind, ist in der Lehre seit Jahrzehnten umstritten, wird aber von der Mehrheit der Autoren eher verneint [11]. Die Schweizer Praxis vertritt in diesem Punkt ebenfalls eine zurückhaltende Auffassung und verneint materielle Schranken weitgehend. In Übereinstimmung mit der herrschenden Doktrin gelten formelle und materielle Schranken – soweit diese letzteren überhaupt bejaht werden – nicht nur für Volksinitiativen, sondern auch für Behördenvorlagen [12].

Von den zahlreichen in der Literatur behaupteten Schranken [13] hat der Bundesrat nur jene diskutiert, die aufgrund der Verfassungstradition und der Praxis eine nähere Betrachtung verdienen:

Undurchführbarkeit

Die Bundesbehörden haben lange Zeit einzig die faktische Undurchführbarkeit einer Initiative als ungeschriebene materielle Schranke der Verfassungsrevision anerkannt [14]. Stellt eine Initiative ein Begehren, das unmöglich ist und somit nicht erfüllt werden kann, ist es materiell gegenstandslos und darf nicht der Abstimmung unterbreitet werden. Das Erfordernis, dass eine Initiative durchführbar sein muss, ist jedoch derart selbstverständlich, dass seine ausdrückliche Verankerung im Verfassungstext überflüssig erscheint [15].

---

11 Vgl. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 23 ff., mit zahlreichen Hinweisen.

12 Vgl. Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 25.

13 Vgl. die ausführliche Zusammenstellung bei Wildhaber in Kommentar BV, Art. 118, Rz. 39 ff.

14 So die Ungültigerklärung der 1954 zustande gekommenen Chevallier-Initiative, BBl 1955 II 334 ff. Die Initiative verlangte die Kürzung von Ausgaben in Rechnungsjahren, die nach Inkrafttreten der Bestimmung bereits abgelaufen gewesen wären.

15 1976 hat es der Nationalrat mit einer deutlichen Mehrheit abgelehnt, die Regel in das BPR aufzunehmen; vgl. AB 1976 N 77–80.

Heikel ist die Frage, wie sich das Initiativrecht zum Vorrang des Völkerrechts verhalten soll, der heute als allgemein anerkannter Grundsatz gilt [16]. Die Reformvorschläge wollen das Initiativrecht so weit als möglich schonen. Aus diesem Grund sollen nicht alle völkerrechtswidrigen Initiativen ungültig erklärt werden können, sondern nur solche (ganz oder teilweise), die gegen *die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts* verstossen [17]. Diese Haltung entspricht der Auffassung der herrschenden Lehre, nach welcher *zumindest* zwingendes Völkerrecht als inhaltliche Schranke der Verfassungsrevision anzuerkennen ist [18]. Auch die Bundesversammlung hat in ihrer jüngsten Praxis zukunftsweisend bestätigt, dass *ius cogens* als inhaltliche Grenze jeder Verfassungsrevision anzusehen ist [19].

Bei den als zwingend qualifizierten Bestimmungen handelt es sich um Normen, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung erfordern und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind. Unabhängig von der Ratifikation oder Kündigung der entsprechenden Verträge, in denen sie verankert sind, sind sie für jeden Rechtsstaat verbindlich. Jede landesrechtliche Bestimmung – selbst auf Verfassungsstufe –, die gegen eine solche Norm verstösst, ist ungültig.

Unbestrittenermassen zum *ius cogens* zählen etwa die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei, die notstandsfesten Garantien der EMRK, die Grundzüge des humanitären Kriegsrechts. Diese Regeln sind deshalb zwingend ausgestaltet, weil sie zu den Grundbestimmungen zwischenstaatlichen Verhaltens gehören und für das friedliche Zusammenleben der Menschheit oder ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Mit der Inkraftsetzung von Verfassungsrecht, das zwingendes Völkerrecht verletzt, entstünde ein nicht wieder gutzumachender Schaden.

Die "zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts" können nicht abstrakt umschrieben werden [20]. Es ist Aufgabe der Praxis – nach den Reformvorschlägen also Aufgabe der Bundesversammlung und des Bundesgerichtes –, hier eine Rechtsprechung unter Einbe-

---

16 Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 4 Abs. 4 VE 96 (Grundsätze staatlichen Handelns), der dem Bund und den Kantonen die Beachtung des Völkerrechts vorschreibt, und jene zu Art. 178 VE 96 Reformbereich Justiz (Normenkontrolle), der eine Regelung für Konflikte zwischen Bundesgesetzen und Völkerrecht enthält.

17 Diese weitgehende Schonung des Initiativrechts erfolgt mit Blick auf die vielen politischen und rechtlichen Mittel, die eingesetzt werden können, um einen Normkonflikt zu vermeiden. Zu denken ist an völkerrechtskonforme Auslegung, an die Möglichkeit, einen völkerrechtskonformen Gegen- oder Alternativvorschlag zu präsentieren, an eine völkerrechtskonforme Umsetzung der Initiative, an eine allfällige Kündigung des Staatsvertrags.

18 Siehe die in BBl 1994 III 1495 f. umfassend aufgeführte Lehre.

19 Ungültigerklärung der Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" wegen Verstosses gegen das Prinzip des Ausschaffungsverbots (non-refoulement), BBl 1996 I 1355.

20 Dieses Problem stellt sich nicht nur beim Initiativrecht. Es liegt geradezu in der Natur der Verfassung, dass sie allgemein gehalten und damit konkretisierungsbedürftig ist.

zug der Lehre [21] zu entwickeln und letzte Klarheit über die Tragweite des Begriffs zu schaffen.

Als Grundsatz, dem materiell Verfassungsrang zukommt, ist *ius cogens* als inhaltliche Schranke der Verfassungsrevision bereits im Rahmen der Nachführung aufgenommen worden [22]. In der Vernehmlassung wurden verhältnismässig wenige Äusserungen zu diesem Punkt gemacht, was zeigt, dass *ius cogens* als inhaltliche Schranke der Verfassungsrevision weitgehend anerkannt ist [23].

Rückwirkungsklauseln

Als weitere materielle Schranke wird in Lehre und Praxis das Verbot von Volksinitiativen mit rückwirkenden Bestimmungen diskutiert. Auch in der Vernehmlassung [24] wurde einige Male der Wunsch geäussert, rückwirkende Volksinitiativen als ungültig zu erklären.

Volksinitiativen mit Rückwirkungsklauseln, deren Zahl in den letzten Jahren zugenommen hat, sind zweifellos unbefriedigend, oftmals problematisch, da sie den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz in Frage stellen. Dennoch ist die Einführung eines "Rückwirkungsverbots" von Volksinitiativen nicht opportun. Das "Rückwirkungsverbot" kann leicht umgangen werden, indem eine Initiative anstelle der Aufhebung eines früheren Beschlusses einfach die Wiederherstellung des vorherigen Zustands verlangt [25]. Praktisch jede Volksinitiative kann so redigiert werden, dass sie ohne Rückwirkungsklauseln zu denselben negativen Konsequenzen führt. Zudem ist der massgebende Zeitpunkt zur Ermittlung der "Rückwirkung" schwierig festzulegen (Vorprüfung der Initiative, Zustandekommen der Initiative, Schlussabstimmungen der Räte, Volksabstimmung?). Schliesslich sind Vorwürfe der politischen Willkür unvermeidbar, da es diffizil ist, eine allfällige Rückwirkung festzustellen.

---

21 Siehe z.B. Stefan Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, Berlin 1992; Gennady M. Danilenko, International Jus Cogens: Issues of Law-Making, Journal européen de droit international, Bd. 2, 1991, Nr. 1, S. 42–65; Peter Saladin, Völkerrechtliches Jus Cogens und schweizerisches Landesrecht, ZBJV, Bd. 124bis, 1988, S. 67–96.

22 Siehe die Kommentare zu den Art. 129 (Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung) und 183 (Teilrevision) VE 96.

23 Den Vorschlag unterstützen NE, UR, TI, BS, SVP, LDP-BS, FDP-Wint, VRI, SPEUX, SGCS, CEVI; dagegen sprechen sich aus: VS, SD, FPS, KVP, ID-CH, AGV-AR, drei Organisationen gegen den EWR- und EU-Beitritt und 366 Private. Die FDP erachtet den Ausdruck "zwingende Bestimmungen des Völkerrechts" als zu absolut.

24 BL, CVP-Sprei, SHIV, RN, ID-CH; die FDP möchte in diesem Sinn die Wahrung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung der Bundesbehörden als zu achtenden Grundsatz aufnehmen.

25 So wird eine Volksinitiative gegen ein beschlossenes, aber noch nicht realisiertes Nationalstrassenteilstück zwar nicht verlangen, den Baubeschluss rückwirkend aufzuheben, statt dessen aber mit gleicher Wirkung ein Benützungsverbot fordern oder vorsehen, dass die Strasse nach ihrer Fertigstellung wieder abzubrechen sei.

Rückwirkungsklauseln sind gute Argumente für die Ablehnung einer Initiative durch Volk und Stände, nicht aber dafür, Volk und Ständen den Entscheid darüber vorzuenthalten. Aus diesem Grund ist die geltende Regelung, bei der die Bürger und Bürgerinnen entscheiden, beizubehalten. "Rückwirkenden" Initiativen war im übrigen bisher nur wenig Erfolg beschieden [26], und die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums – dessen Fehlen eine wesentliche Ursache der rückwirkenden Initiativen ist – dürfte ihre Bedeutung verringern oder sie gar zum Verschwinden bringen. Eine ähnliche Wirkung könnte auch die Verkürzung der Behandlungsfristen für Volksinitiativen (Art. 26, 27 und 29 GVG) haben, welche die eigenössischen Räte mit der Novellierung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte am 21. Juni 1996 [27] verabschiedet haben und welche in den kommenden Jahren ihre Wirkungen entfalten dürfte.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die präsentierte Schrankenregelung, die einzig die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts als materielle Schranke der Verfassungsrevision statuiert, den heutigen Stand der Rechtslage wiedergibt. Sie ist nicht abschliessend zu verstehen, sondern lässt Weiterentwicklungen in diesem Bereich zu.

221.42 Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl

Die Verfassungsinitiative und das Referendum sind im politischen Leben fest verwurzelt. Das gesamte politische System hat sich auf sie eingespielt. Änderungen sind daher nur mit Bedacht anzugehen, unter Berücksichtigung ihrer politischen Auswirkungen. Der Vorschlag, im Rahmen der Volksrechtsreform die Unterschriftenzahlen für Verfassungsinitiative und Referendum zu erhöhen, hält sich an diese Vorgabe. Dazu einige Fakten:

Die erste Bundesverfassung von 1848 kannte nur die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, für die ein Quorum von 50 000 Unterschriften verlangt wurde. Anlässlich der Totalrevision 1874 wurde das fakultative Gesetzesreferendum mit einer Unterschriftenzahl von 30 000 eingeführt, 1891 die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung mit 50 000 Unterschriften. 1977 wurden die Unterschriftenzahlen das erste und bisher einzige Mal an die geänderten gesellschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse (Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene 1971) quantitativ angepasst durch eine Anhebung für Verfassungsinitiativen auf 100 000 und für Referenden auf 50 000. In derselben Zeitspanne hingegen hat sich die Zahl der Stimmberechtigten verzehnfacht: von weniger als 500 000 im Jahr 1848 auf 3,8 Millionen im Jahr 1977 und auf 4,6 Millionen im Jahr 1995. Oder anders ausgedrückt: Das Verhältnis zwischen Stimmberechtigten und Unterschriftenzahl, das 1848 für die Volksinitiative auf Totalrevision auf 10% und 1891 für die Volksinitiative auf Teilrevision auf circa 7% festgesetzt wurde, ist 1977 auf 1,3% gefallen, danach wieder auf 2,6% angestiegen und anschliessend erneut auf unter 2,2% gefallen.

---

26 Von den als "rückwirkend" angesehenen Initiativen ist einzig die sog. Rothenthurm-Initiative, Art. 24sexies Abs. 5 BV, angenommen worden (am 6. Dez. 1987).

27 BBl 1996 III 39 ff.

Diese Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung belegen unmissverständlich, wie sich Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Stimmberechtigten im Laufe der Jahre und Jahrzehnte auseinander entwickelt haben. Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl drängt sich auf. Dies namentlich, um eine Verlagerung des Gleichgewichts zwischen den direktdemokratischen und den repräsentativen Komponenten unserer Demokratie zu verhindern. Die sinkende Wahlbeteiligung könnte ein Hinweis auf diese Verlagerung sein. Zudem lässt sich die Mobilisierung des gesamten Stimmvolks nur legitimieren, wenn eine gewisse Anzahl Stimmberechtigter ein Anliegen unterstützen. Auch kann nur ein angemessenes Verhältnis zwischen Unterschriftenzahl und Gesamtzahl der Stimmberechtigten die durch die Volksabstimmung verursachten Kosten rechtfertigen sowie den beachtlichen Aufwand, der für die Behörden damit verbunden ist. Um ein angemessenes Verhältnis wiederherzustellen, ist eine Anpassung der Unterschriftenzahl an die veränderten Gegebenheiten erforderlich.

Neben der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten sprechen auch andere Gründe für die Unterschriftenerhöhung. So fällt es heute aufgrund verbesserter Kommunikationsmittel, die den Initiantinnen und Initianten zur Verfügung stehen, erheblich leichter als früher, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Das manifestiert sich in der Erhöhung der zustande gekommenen Begehren: zwischen 1978 bis heute sind fast dreimal mehr Initiativen zustande gekommen als zwischen 1892 und 1977. Der Rhythmus hat sich praktisch verdreifacht. Wir verkennen dabei nicht, dass insbesondere die Einführung der brieflichen Ausübung des Stimm- und Wahlrechts auch eine gewisse praktische Erschwerung für das Sammeln von Unterschriften bewirkt.

Schliesslich trägt die Erhöhung der Unterschriftenzahlen auch dazu bei, ein Gleichgewicht der Reformvorschläge herbeizuführen. Die Volksrechte werden in etlichen Gebieten durch die Einführung neuer Instrumente (allgemeine Volksinitiative, fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum) und durch Verfeinerung der bestehenden (Abstimmung über zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand, Alternativtexte) deutlich ausgebaut. Um ein ausgewogenes Paket vorlegen zu können, braucht es auch Einschränkungen wie die Erhöhung der Unterschriftenzahlen.

Der VE 1995 sah vor, die Unterschriften für Initiativen und Referenden zu verdoppeln. Wie zu erwarten war, beherrschte dieser Vorschlag die Diskussion über die Reform der Volksrechte fast vollständig und bildete einen der am meisten umstrittenen Punkte in der Vernehmlassung [28]. Zahlreiche Vernehmlasser waren mit einer Erhöhung grundsätzlich einverstanden, einige von ihnen wünschten aber differenzierte Systeme [29]. Von den

---

28 Während 12 Kantone (SO, SG, NW, AG, UR, OW, BE, VS, FR, BL, GR, ZG), zahlreiche Parteisektionen und Organisationen sowie 1702 Private den Vorschlag unterstützen, wird er abgelehnt von 6 Kantonen (LU, SH, TI, GE, JU, AI), 8 im Parlament vertretenen Parteien (EVP, SVP, EDU, SP, Grüne, SD, LdU, FPS), einer grossen Zahl Parteisektionen und Organisationen (darunter SHIV, SGB, SGV, VSA, Umweltschutzverbände) und 1113 Privaten.

29 So schlägt die FDP ein abgestuftes System von Unterschriften für Volksinitiativen vor (100 000 für die allgemeine Volksinitiative, 150 000 für die formulierte Verfassungsinitiative und 200 000 für die Initiative auf Totalrevision), während nach dem Vorschlag der CVP generell 100 000 Unterschriften gelten sollen, beim fakultativen Gesetzesreferendum aber nur, wenn eine qualifizierte Mehrheit in beiden Räten dem Gesetz zugestimmt hat.

Gegnern wurde insbesondere angeführt, dass durch die Erhöhung nur noch finanzkräftige und gut organisierte Unternehmen oder Interessengruppen Initiativen und Referenden zustande brächten, finanzschwache, insbesondere ideell orientierte Gruppierungen indessen nicht. Diese Gefahr besteht aber nicht. Die vorgeschlagene Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist massvoll und moderat; sie erlaubt es auch kleineren Verbänden und Gruppierungen nach wie vor, Initiativen und Referenden zustande zu bringen. Voraussetzung ist, dass ein offensichtlich *breites Bedürfnis in der Bevölkerung* besteht, sich zu einer Sachfrage zu äussern oder ein Anliegen einzubringen [30].

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse ist der ursprüngliche Vorschlag geändert worden. So soll die Verfassungsinitiative auf Total- und auf Teilrevision nicht 200 000, sondern lediglich 150 000 Unterschriften erfordern. Für die allgemeine Volksinitiative werden wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen 100 000 Unterschriften vorausgesetzt [31], ebenso für das Referendum. Dieses System der Unterschriftenzahlen entspricht der Zielsetzung des Reformpakets, die Veto-Funktionen im System der Volksrechte zugunsten der Initiativfunktionen abzubauen. Mit Blick auf die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden ist es richtig, die konstruktiven und innovativen Seiten des Initiativrechts gegenüber dem Referendum als eher bremsendes Instrument zu stärken und damit eine Verlagerung herbeizuführen.

Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen wurde auch der Frage nach der *Ausgestaltung der Unterschriftensammlung* nachgegangen. Einige wenige Vernehmlassungen regten an, die Sammlung der Unterschriften auf Amtsräume zu begrenzen [32]. Ein Zwang, sich zur Erteilung der Unterschrift in Verwaltungsräumlichkeiten zu begeben, würde indessen die Ausübung der Volksrechte vermutlich in ernstzunehmender Weise behindern. Eine weitere Anregung, Unterschriftensammlungen gegen Bezahlung für ungültig zu erklären [33], betrifft eine Einzelheit, die gegebenenfalls vom Gesetzgeber zu regeln wäre.

In den Vernehmlassungen tauchte vereinzelt der Wunsch auf, die *Fristen* für die Sammlung der Unterschriften in der Verfassung zu verankern [34]. Die Statuierung der Sammelfristen auf Verfassungsebene ist jedoch nicht recht befriedigend, da es sich dabei um eine eher technische Materie handelt, die ihren Platz weiterhin im Gesetz finden

---

30 Deutlichstes Beispiel dafür ist die Volksinitiative "für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge", bei der die "Gruppe für eine Schweiz ohne Armee" 181 707 Unterschriften gesammelt hat. BBl 1992 III 1555. Im übrigen haben kleinere Gruppierungen durchaus gute Chancen, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln: von den seit 1985 zustande gekommenen oder zur Abstimmung gebrachten Volksinitiativen stammen fast zwei Drittel von Ad-hoc-Komitees oder kleineren Parteien.

31 Werden mit einer allgemeinen Volksinitiative Verfassungsänderungen verlangt, so werden diese auf jeden Fall in der Schlussabstimmung Volk und Ständen vorgelegt; Missbräuche aufgrund der niedrigeren Unterschriftenzahl sind also nicht zu befürchten.

32 Die FDP möchte höhere Anforderungen für die Beibringung von Unterschriften einführen, so etwa den Gang zur Amtsstelle; in dieselbe Richtung FRSP.

33 PCS-JU.

34 So ID-CH, CAR.

sollte [35]. Ob die vorgesehene Erhöhung der Unterschriftenzahlen mit einer Fristverlängerung gekoppelt werden soll, ist der Entscheid des Gesetzgebers.

221.43 Zum Initiativrecht der Kantone

Die Kantone unterbreiteten in ihrer gemeinsamen Vernehmlassung zum VE 95 Vorschläge für die Berücksichtigung eines modernen Föderalismusverständnisses im Rahmen der Verfassungsreform. Ein Teil dieser Bestrebungen zielte darauf hin, die Mitwirkungsrechte der Kantone am Entscheidungsprozess im Bund zu verstärken, so durch ein Initiativrecht für fünf Kantone.

Der Bundesrat erachtet es als angezeigt, diesem Anliegen der Kantone entgegenzukommen. Er schlägt die Einführung einer "Kantonsinitiative" vor, die der Volksinitiative gleichgestellt ist. Die heutige Standesinitiative der Kantone wird damit zu einem echten Initiativrecht ausgebaut. Dieses Recht soll indessen nicht von fünf, sondern von acht Kantonen ausgeübt werden können, analog dem schon bestehenden Referendumsrecht, das ebenfalls acht Kantonen zusteht. Acht Kantone können somit Initiativen auf Totalrevision oder auf Teilrevision der Verfassung einreichen sowie allgemeine Initiativen, die auf die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen gerichtet sind (Art. 128, 129 und 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte). Die Initiative der Kantone ist dabei denselben Regeln unterstellt wie die Volksinitiative und hat die gleichen Wirkungen wie diese. Um dem demokratischen Gedanken Rechnung zu tragen, präzisiert der Verfassungstext, dass das Initiativrecht von den kantonalen Parlamenten oder vom Volk ausgeübt werden muss. Die Kantonsregierung allein ist somit nicht befugt, vom Initiativrecht Gebrauch zu machen.

222 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Reformvorschläge zu den Volksrechten sollen als Gesamtpaket in den nachgeführten Verfassungsentwurf integriert werden. Aus diesem Grund entsprechen sie im Aufbau, in der Terminologie und in der Numerierung den nachgeführten Bestimmungen zu den Volksrechten.

4. Titel: Volk und Stände

Die Reformvorschläge zu den Volksrechten betreffen zur Hauptsache den vierten Titel "Volk und Stände". Daneben werden auch einzelne Bestimmungen über die Bundesbehörden aus dem fünften Titel und über die Revision der Bundesverfassung aus dem sechsten Titel neu geregelt.

---

35 Art. 59 und Art. 71 BPR.

Der Titel "Volk und Stände" ist in vier Kapitel gegliedert: Im ersten Kapitel sind allgemeine Aussagen zum Stimm- und Wahlrecht und als Neuerung eine Bestimmung zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes enthalten. Das zweite Kapitel regelt das Institut der Volksinitiative in ihren verschiedenen Formen und enthält als wichtige Reform die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Neu steht das Initiativrecht auch acht Kantonen zu. Im Anschluss daran widmet sich das dritte Kapitel dem Referendum, wobei das Hauptgewicht hier auf der Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums liegt sowie auf der Neugestaltung des fakultativen Staatsvertragsreferendums und des Referendums bei der landesrechtlichen Umsetzung von Staatsverträgen. Das vierte Kapitel enthält die "weiteren Bestimmungen", die der Bundesversammlung differenzierende Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Volksabstimmungen ermöglichen und das bestehende Instrumentarium verfeinern. So kann die Bundesversammlung neu Alternativtexte der Volksabstimmung unterbreiten sowie zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Volksabstimmung unterbreiten und ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Der vierte Titel weist Bezüge zum sechsten Titel auf, der in seinem ersten Kapitel die Revisionsbestimmungen enthält und die Institute der Totalrevision und Teilrevision der Bundesverfassung regelt. Daraus ergeben sich einige wenige unvermeidbare Überschneidungen mit den Bestimmungen über die Volksinitiative.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Das erste Kapitel enthält die nachgeführte Bestimmung zum Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene. Darüber hinaus führt es als Neuerung eine Bestimmung zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes ein. Ziel dieser Bestimmung ist es insbesondere, Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen zu schaffen.

Artikel 127a Meinungs- und Willensbildung [36]

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht dem geltenden Recht [37]. Die ausdrückliche Erwähnung der politischen Parteien in der Verfassung erscheint uns angezeigt, da diese für die politische Meinungsbildung in unserer Demokratie einen hohen Stellenwert haben und zentrale Aufgaben wahrnehmen.

Absatz 2 führt eine Neuerung ein: Er beauftragt den Gesetzgeber, Bestimmungen zu erlassen, die zum transparenten Funktionieren der demokratischen Institutionen beitragen. Eine Regelung in der Verfassung selber erscheint nicht opportun; solche Bestimmungen, die schwierig zu schaffen und zu formulieren und gewiss auch nicht leicht durchzusetzen sind, sind Sache des Gesetzgebers. Artikel 127*a* belässt diesem einen grossen Spielraum,

---

36 Art. 127*a* entspricht Art. 116 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

37 Vgl. auch Art. 138 VE 96 (Vernehmlassungsverfahren), der die politischen Parteien als Teilnehmerinnen des Vernehmlassungsverfahrens explizit erwähnt.

wie er Transparenz in der Finanzierung der Ausübung der politischen Rechte herstellen will. In erster Linie geht es darum, die Initiativ- und Referendumskomitees zu verpflichten, ihre wirtschaftlichen Abhängigkeiten Dritten gegenüber öffentlich kundzugeben. Für eine unverfälschte Willenskundgabe sollen die Stimmberechtigten in die Lage versetzt werden, die politischen Einflussmöglichkeiten grosser Geldgeber sowie die finanziellen Verflechtungen und potentiellen Abhängigkeiten der Referendums- und Initiativkomitees zu durchschauen. Das Gesetz kann diese somit verpflichten, ihre Finanzierungsquellen offenzulegen. Die zu treffende Gesetzesregelung könnte sich an den Grundsätzen orientieren, nach denen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier 1984 verpflichtet wurden, ihre wirtschaftlichen und beruflichen Interessenbindungen offenzulegen [38]. Darüber hinaus könnte der Gesetzgeber eine Plafonierung der Ausgaben oder eine Begrenzung der Spenden vorsehen, auch wenn die Kontrolle der Einhaltung solcher Bestimmungen, wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, nicht leicht sein dürfte [39].

In der Vernehmlassung gingen zur Hauptsache Stellungnahmen zum zweiten Absatz ein. Die Neuerung wurde kontrovers beurteilt: Neben ausdrücklicher Zustimmung [40] einerseits und Antrag auf Streichung [41] anderseits wurden gewisse Zweifel daran geäussert, ob die Bestimmung tatsächlich die gewünschte Transparenz werde herstellen können [42].

Die vorgebrachte Kritik und Skepsis ist ernstzunehmen und muss namentlich auch beim Erlass gesetzlicher Bestimmungen berücksichtigt werden. Sie ändert indessen nichts an der Tatsache, dass Regelungen zum Schutz durchschaubarer demokratischer Meinungs- und Willensbildungsprozesse sinnvoll und zweckmässig sind. Die Finanzströme bei Abstimmungen können erheblichen, sogar entscheidenden Einfluss auf das Mitbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger ausüben. Eine Pflicht der Initiativ- und Referendumskomitees, ihre finanziellen Abhängigkeiten offenzulegen, ist ein erster wichtiger Schritt in Richtung Transparenz. Ob darüberhinausreichende Massnahmen (wie oben aufgezeigt) erforderlich sind, um unverfälschte demokratische Abläufe zu sichern, wird der Gesetzgeber zu prüfen und zu entscheiden haben.

---

38 Art. 3bis GVG.

39 Siehe dazu den Bericht des Bundesrats über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. Nov. 1988, BBl 1989 I 125 ff., bes. 164–168 und 207, sowie BBl 1993 III 445 ff., bes. 526.

40 Ausdrückliche Zustimmung kommt von SO, OW, UR, CVP-OW, GEU-Düb, CSB, SLFV, KAB.

41 Die Streichung der Bestimmung verlangen SVP, FPS, FP-OW, FDP-BS, FDP-Zoll, FRSP, ID-CH, SGCS. NE, KVP, LDP-BS, FDP-WINT, ASM/VSM, UVG, ZFKU, KUS, SFG verlangen die Streichung des zweiten Halbsatzes.

42 U.a. von der SVP und dem SGV. TI, VS und JU kritisieren die Bestimmung als zu unpräzis, GR wäre mit der Offenlegung einverstanden, spricht sich aber gegen Ausgaben- oder Spendenplafonierung aus. Die SP möchte die Bestimmung ergänzen mit Regelungen über die Fairness der Ausübung der politischen Rechte.

2. Kapitel: Volksinitiative

Das zweite Kapitel enthält eine übersichtliche Regelung des neuen Initiativensystems. Die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wird, mit Ausnahme der Erhöhung der Unterschriftenzahl, unverändert beibehalten. Die Volksinitiative auf Teilrevision wird ebenfalls beibehalten, allerdings nur in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und mit einer höheren Unterschriftenzahl. Als neues Instrument zu diesen beiden Verfassungsinitiativen tritt die allgemeine Volksinitiative hinzu, welche neben der Verfassungs- auch die Gesetzesebene anvisieren kann. Als weitere Neuerung können auch acht Kantone das Initiativrecht ausüben. Ihre Initiative untersteht denselben Regeln wie die Volksinitiative, und ihr kommt dieselbe Wirkung zu wie dieser.

Artikel 128 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung [43]

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht [44] mit zwei Ausnahmen: zum einen wird die für die Totalrevision erforderliche Unterschriftenzahl von 100 000 auf 150 000 angehoben. Weiter vorne [45] wurden die Gründe für die Erhöhung der Unterschriftenzahlen erläutert, die Reaktionen der Vernehmlasser aufgeführt und das aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse modifizierte System von Unterschriftenzahlen dargestellt. Zum andern wird das Initiativrecht von acht Kantonen eingeführt [46]. Für die Initiative der Kantone gelten dieselben Regeln wie für die Volksinitiative.

Die Initiative auf Totalrevision schliesst auch die Möglichkeit der sogenannten "Paketrevision" ein, das heisst die abschnittweise Revision ganzer Regelungsbereiche, die inhaltlich zusammenhängende Bestimmungen enthalten. Die Situation im Bund drängt unverkennbar auf solche Verfassungsrevisionen, die zwar nicht umfassende Totalrevisionen im klassischen Sinn sind, aber auch nicht mehr unbedingt thematisch begrenzte Partialrevisionen darstellen. Die beiden Reformpakete zu den Volksrechten und zur Justiz machen dies deutlich. Solche Paketrevisionen sprengen den Grundsatz der Einheit der Materie und müssen auf dem Weg der Totalrevision realisiert werden. Allerdings erscheint eine explizite Erwähnung der Möglichkeit abschnittweiser Revisionen im Verfassungstext, wie in der Vernehmlassung zum Teil gefordert wurde [47], nicht nötig.

---

43 Art. 128 entspricht Art. 117 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

44 Vgl. Kommentar zu Art. 128 VE 1996 (Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung).

45 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.42 (Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl).

46 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.43 (Zum Initiativrecht der Kantone).

47 Vorschlag der FDP.

Artikel 129 Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung [48]

Die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung stellt einen der Pfeiler unserer direkten Demokratie dar. Mit Ausnahme der Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahl auf 150 000 [49] (*Abs. 1*) soll dieses bewährte Volksrecht unverändert beibehalten werden [50]. Neu sollen auch acht Kantone eine Initiative auf Teilrevision einreichen können. Für die Initiative der Kantone gelten dieselben Regeln wie für die Volksinitiative.

Auf die Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung wird hingegen verzichtet. Gewissermassen als teilweiser Ersatz dafür wird die allgemeine Volksinitiative vorgeschlagen [51]. Es ist daran zu erinnern, dass bis heute nur in fünf Fällen Verfassungsinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung einer Vorabstimmung unterworfen worden sind, so dass ein Instrument abgeschafft würde, das in der Praxis kaum genutzt worden ist.

Absatz 2 statuiert die Schranken der Volksinitiative auf Teilrevision: die beiden Schranken der Einheit der Form und der Einheit der Materie und die Schranke der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Das Prinzip der Einheit der Form wird beibehalten, da das Verfahren, in dem die Bundesversammlung die Initiative zu behandeln hat, konzipiert ist für ein Begehren, das einen verbindlich formulierten, unabänderbaren Text enthält.

Der Grundsatz der Einheit der Materie, der gleichermassen bei Volksinitiativen wie auch bei Behördenvorlagen Geltung beansprucht, will garantieren, dass die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative und bei der Abstimmung über sie ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. So soll namentlich verhindert werden, dass die Initiantinnen und Initianten durch Verknüpfung mehrerer Postulate in einem Begehren die erforderliche Unterschriftenzahl leichter erreichen können. Und bei den Abstimmungen soll sichergestellt werden, dass den Stimmberechtigten nicht in einem Initiativbegehren verschiedene, innerlich unzusammenhängende Forderungen vorgelegt werden. Schliesslich schafft der Grundsatz der Einheit der Materie auch einen wesentlichen Unterschied zwischen der Initiative auf Teilrevision und der Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung. Für letztere gilt dieser Grundsatz nicht.

Verfassung wie Gesetz fassen das Prinzip der Einheit der Materie sehr weit und legen eine initiativenfreundliche Auslegung nahe. Auch die Bundesversammlung hat bis anhin

---

48 Art. 129 entspricht Art. 118 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

49 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.42 (Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl).

50 Zu erinnern ist an die am VE 77 geübte Kritik, welcher die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung durch eine als "Einheitsinitiative" bezeichnete Verfassungsinitiative ersetzte, siehe Art. 64 VE 77.

51 Art. 129*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte.

stets einen grosszügigen Begriff der Einheit der Materie vertreten [52]. Aufgrund der jüngsten Entwicklung scheint sich nun aber eine restriktivere Praxis abzuzeichnen [53].

Zur Beachtung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verweisen wir auf die Ausführungen weiter vorne [54].

Absatz 3 regelt den Verfahrensgang. Die formulierte Verfassungsinitiative ist Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder Ablehnung. Äussert sie sich ablehnend, kann sie der Initative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser muss denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Volksinitiative [55], er kann aber im Grundsatz und in der Zielrichtung von ihr abweichen [56].

In der Vernehmlassung gingen in erster Linie Stellungnahmen zur Erhöhung der Unterschriftenzahl [57] und zur Verankerung von *ius cogens* als materielle Schranke der Verfassungsrevision [58] ein.

Artikel 129a Allgemeine Volksinitiative [59]

Das Fehlen der Gesetzesinitiative stellt eine bedeutende Lücke im geltenden System der Volksrechte dar. Denn eine Analyse der Inhalte von Volksinitiativen zeigt, dass mehr als die Hälfte der gegenwärtig hängigen oder angekündigten Verfassungsinitiativen direkt, das heisst ohne Umweg über die Verfassung, auf Gesetzesebene realisiert werden könnte.

Diese Lücke soll nun geschlossen werden durch Einführung einer neuen Initiativform: der allgemeinen Volksinitiative [60]. Mit der allgemeinen Volksinitiative kann die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

---

52 Bis 1995 ist nur die Initiative "gegen Teuerung und Inflation" wegen mangelnder Einheit der Materie ungültig erklärt worden, BBl 1977 III 919.

53 Siehe den Beschluss des Ständerates vom 22. März 1995 und des Nationalrates vom 20. Juni 1995, durch den die Volksinitiative "Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" ungültig erklärt worden ist, Bundesbeschluss vom 20. Juni 1995, BBl 1995 III 570 f., auch AB 1995 S 369 ff., 380 ff.; 1995 N 1396 ff.

54 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.41 (Materielle Schranken der Verfassungsrevision).

55 Art. 27 Abs. 3 GVG.

56 Zur Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf vgl. Art. 131*e* dieses Entwurfs (Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe).

57 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.42 (Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl).

58 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.41 (Materielle Schranken der Verfassungsrevision).

59 Art. 129*a* entspricht Art. 119 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

60 Die allgemeine Volksinitiative war bereits im VE 77 enthalten, als "Einheitsinitiative" bezeichnet (in den Art. 64 und 66 des Haupttexts und in einer Variante); auch die Modellstudie des EJPD von 1985 (in Art. 82) sah diese Form der Volksinitiative vor. Im Vernehmlassungsverfahren zum VE 77 wurde diese Initiativform sehr gut aufgenommen.

verlangt werden; sie ist somit *Verfassungs- wie Gesetzesinitiative in einem*. Sie ersetzt die praktisch bedeutungslose Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung.

Bei der allgemeinen Volksinitiative handelt es sich um ein sehr anpassungsfähiges Instrument, das wesentliche Vorteile aufweist. Zum einen trägt die allgemeine Volksinitiative zur *Wahrung der inneren Konsistenz der Rechtsordnung* bei. Sie überlässt der Bundesversammlung die Entscheidung, ob ein Anliegen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene verwirklicht werden soll oder muss. Gegebenenfalls kann die Bundesversammlung gleichzeitig auf beiden Ebenen ergänzend handeln, das heisst, sie kann eine Verfassungsnorm und gleichzeitig auch schon die Ausführungsgesetzgebung dazu ausarbeiten, falls sie den Inhalt des Begehrens unterstützt. Die angestrebten Reformen können somit schneller umgesetzt werden. Auch behält der Verfassungstext auf diese Weise eine einigermassen einheitliche normative Dichte und die Rechtsordnung ihre innere Geschlossenheit. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die allgemeine Volksinitiative – wie ihr Name schon sagt – ein *allgemein gehaltenes Begehren* und keinen verbindlich ausformulierten Text enthält. Die Bundesversammlung verfügt damit über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung des Initiativbegehrens. Dank dieses Spielraums kann sie – im Rahmen der anerkannten Regeln der Auslegung – eine möglicherweise mit der geltenden Verfassung nicht vereinbare allgemeine Volksinitiative verfassungsgemäss realisieren. Auch wird das Problem der Völkerrechtswidrigkeit entschärft, indem die Bundesversammlung die Initiative völkerrechtskonform verwirklichen kann, soweit diese nicht explizit eine gegen *ius cogens* verstossende Massnahme verlangt. Dies erleichtert es auch den Initiativkomitees, Begehren auszuarbeiten. Nicht zuletzt kann die allgemeine Volksinitiative auch die Funktion eines aufhebenden, *nachträglichen Gesetzesreferendums* erfüllen: Die Gegner eines Gesetzes können dieses jederzeit nach seinem Inkrafttreten mit der Initiative bekämpfen, wenn die ersten Erfahrungen mit dem Gesetz tatsächlich negativ verlaufen. Dies erlaubt ein Handeln "*en connaissance de cause*", ein Umstand, der gerade auch bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen wichtig sein könnte.

Absatz 1

Absatz 1 legt die Zahl der Unterschriften für die allgemeine Volksinitiative auf 100 000 fest. Damit erfordert eine allgemeine Volksinitiative gleich viele Unterschriften wie ein Referendumsbegehren, wobei sie aber gegenüber diesem bezüglich der Sammelfrist (18 Monate für die Initiative, drei Monate für das Referendum) deutlich privilegiert ist. Die allgemeine Volksinitiative stellt damit eine *attraktive Alternative zum Referendum* dar. Mit ihrer Einführung soll erreicht werden, dass weniger Gesetze durch Referenden "vorsorglich" blockiert werden und die Gegner eines Gesetzes statt dessen vermehrt abwarten, wie sich dieses in der Praxis bewähren wird. Mit dem neuen Instrument können sie jederzeit nachträglich die ganze oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes verlangen oder mit einem konstruktiven Vorschlag seine Verbesserung fordern. In diesem Sinn stellt die allgemeine Volksinitiative eine Alternative zum konstruktiven Referendum dar. Die Unterschriftenzahl von 100 000 stimmt auch im Vergleich zu den 150 000 Unterschriften für die formulierte Verfassungsinitiative: diese betrifft stets die Verfassungsebene, ist also ehrgeiziger, zudem belässt sie der Bundesversammlung keinen Spielraum

bei der Umsetzung, weil ihr Wortlaut unverändert zu übernehmen ist [61]. Auch acht Kantone können das allgemeine Initiativrecht ausüben. Für die Initiative der Kantone gelten dieselben Regeln wie für die Volksinitiative; ihr kommen dieselben Wirkungen zu wie dieser.

Absatz 1 führt weiter aus, dass die allgemeine Volksinitiative die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, also von *Rechtssätzen* zum Gegenstand hat. Sie erstreckt sich somit nicht auf Verwaltungsakte. Eine solche Ausdehnung der allgemeinen Volksinitiative auf Verwaltungsakte, das heisst also die Einführung einer Verwaltungsinitiative, wie sie in der Vernehmlassung zum Teil gefordert wurde [62], ist nicht angezeigt. Die Verwaltungsinitiative böte zwar den Vorteil, dass das Volk für die Initiierung eines konkreten Projekts die geeignete Initiativform zur Hand hätte – wie ihm diese für Verfassungs- und neu auch Gesetzesmaterien zur Verfügung steht. Dennoch empfiehlt es sich nicht, eine Initiative einzuführen, welche die Verwaltungsebene anvisiert. Zum einen dürfte die Abfassung einer solchen Initiative, zumal wenn sie zukunftsgerichtet ist und ein neues Projekt realisieren will, Probleme aufwerfen. Die Initiativkomitees wären oft nicht in der Lage, die erforderlichen technischen und finanziellen Details auszuarbeiten. Die grössere Schwierigkeit bei der Verwaltungsinitiative besteht jedoch darin, dass sie eher selten *pro futuro* wirken würde. In den meisten Fällen dürfte sie rückwirkenden Charakter haben. Sie wäre das geeignete Instrument, um für Finanz- und Verwaltungsbeschlüsse, die vom Parlament nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden sind, eine Volksabstimmung zu verlangen oder um rückwirkend geltende Beschlüsse, die bereits zur Aufnahme von Arbeiten oder zum Einsatz von Finanzmitteln geführt haben, aufzuheben. Eine adäquate Lösung zu finden, um solche Rückwirkungsfälle zu verhindern, dürfte sehr schwierig sein [63]. Enthält eine allgemeine Volksinitiative dennoch ein individuell-konkretes Begehren, so ist sie nicht ungültig zu erklären, sondern auf Verfassungsstufe zu realisieren.

Absatz 2

Absatz 2 legt die Schranken des Initiativrechts fest. So muss die allgemeine Volksinitiative die Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen. Die Verfassung

---

61 TI fordert allerdings die gleiche Unterschriftenzahl für die allgemeine wie für die formulierte Verfassungsinitative, ähnlich SO. VS befürchtet, dass mit der allgemeinen Volksinitiative – gerichtet auf die Annahme oder Aufhebung von Verfassungsbestimmungen – die formulierte Verfassungsinitiative unterlaufen werden könnte. Das Risiko von Missbräuchen besteht jedoch nicht, da alle Verfassungsänderungen, die anbegehrt werden, dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen.

62 So von der SVP.

63 Im Gegensatz zur Verwaltungsinitiative ist die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums eine wichtige und vorteilhafte Ergänzung unseres Systems der Volksrechte: Dieses Referendum ermöglicht die direkt-demokratische Mitsprache in bedeutenden Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten und wirft keine Rückwirkungsprobleme auf, da es sich nicht gegen bereits geltende Beschlüsse richtet. Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 131*a* des vorliegenden Entwurfs (Fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum).

wird nicht als materielle Schranke aufgeführt, da eine mit der Verfassung möglicherweise nicht vereinbare allgemeine Volksinitiative, die eine Gesetzesänderung anvisiert, verfassungskonform umgesetzt werden kann; ist dies nicht der Fall, muss zuerst eine ausreichende Verfassungsgrundlage geschaffen werden. In dieser *volksrechtsfreundlichen Ausgestaltung* liegt einer der grossen Vorteile des neuen Instruments.

In der Vernehmlassung wurde angeregt, auf das Erfordernis der Einheit der Form zu verzichten [64]. Ein solcher Verzicht ist indessen nicht angezeigt. Könnten die Initiantinnen und Initianten einer allgemeinen Volksinitiative ihr Begehren in Form eines ausformulierten Textes einbringen, wären politische Auseinandersetzungen wohl unvermeidbar, wenn die Bundesversammlung den Text aus redaktionellen Gründen oder um eine optimale Einpassung in das normative Umfeld zu realisieren, abändert.

Der Grundsatz der Einheit der Form wirft die Frage auf, wie konkret eine allgemeine Volksinitiative sein darf. Massgebend sind folgende Überlegungen. Die jahrzehntelange Praxis der Bundesbehörden zu den Verfassungsinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung hat den Begriff immer sehr weit verstanden [65]. So wurden allgemeine Verfassungsinitiativen mit recht detailliert festgelegtem Inhalt stets als zulässig betrachtet. Diese Praxis ist zu befürworten. Eine Anregung darf nicht allzu abstrakt gefasst sein, damit das Volk weiss, worüber es sich in einer allfälligen Vorabstimmung (*Abs. 4*) ausspricht. Und die Bundesversammlung ihrerseits muss Klarheit haben, nach welchen Leitlinien sie ihre Vorlage ausgestalten soll. Daraus ergibt sich, dass die Initiantinnen und Initianten einer allgemeinen Volksinitiative sich nicht auf die Vorlage einer generellen Leitidee beschränken müssen. Sie können in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis der Bundesbehörden Ziel und Inhalt ihres Begehrens relativ konkret und präzis formulieren [66]. Entscheidend ist, dass das Begehren im Gegensatz zu einem formulierten Entwurf nicht unabänderbar ist, das heisst weder Wortlaut noch Rechtsstufe verbindlich festlegt, sondern der parlamentarischen Formulierung oder Vervollständigung bedarf.

Es ist zu betonen, dass die Beschränkung der allgemeinen Volksinitiative auf Begehren in der Form der allgemeinen Anregung eine *grosszügige Auslegung* des Grundsatzes der Einheit der Form *voraussetzt*. Wollte die Bundesversammlung ihre bisherige bewährte Praxis plötzlich ändern und zu einem strengeren Verständnis des Grundsatzes der Einheit der Form finden, würde dies die Attraktivität der allgemeinen Volksinitiative ganz erheblich schmälern und die Wirksamkeit und praktische Bedeutung dieses Instruments deutlich mindern. Um solches zu vermeiden, wäre eine Präzisierung im Verfassungstext erforderlich.

---

64 Die FDP wünscht die Streichung dieses Erfordernisses.

65 Vgl. dazu Wildhaber in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 45 ff.

Damit vertritt die Bundesversammlung eine unterschiedliche Auffassung als das Bundesgericht zum kantonalen Initiativrecht: dieses setzt für kantonale Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung die Anforderungen hoch an und stellt darauf ab, ob eine Initiative in materieller Hinsicht als ausformulierter Entwurf oder als allgemeine Anregung zu qualifizieren ist. Vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 17.

66 So z.B. ein zahlenmässig fixiertes AHV-Alter oder die Streichung einer gewissen Gesetzesbestimmung.

Absätze 3–5

Die Absätze 3–5 regeln den Verfahrensgang. Stimmt die Bundesversammlung einer allgemeinen Volksinitiative zu, so setzt sie diese durch eine entsprechende Verfassungs- oder Gesetzesvorlage um (*Abs. 3*). Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so kommt es zu einem obligatorischen Referendum, bei dem nur das Volksmehr zählt. Verwirft das Volk die Initiative, so ist das Verfahren beendet. Wird die Initiative in der Volksabstimmung gutgeheissen, so ist die Bundesversammlung verpflichtet, die Initiative zu realisieren (*Abs. 4*). Bei der Umsetzung des Initiativbegehrens kann die Bundesversammlung zu der von ihr unter Beachtung des wesentlichen Anliegens der Initiantinnen und Initianten erarbeiteten Verfassungs- oder Gesetzesvorlage einen Gegenentwurf beschliessen (*Abs. 5*).

Bei der Umsetzung der Initiative geniesst die Bundesversammlung einen gewissen Spielraum [67]. So liegt die Wahl, auf welcher Rechtsstufe das Begehren zu verwirklichen ist, bei ihr. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung sind der Bundesversammlung jedoch Grenzen gesetzt. Sie ist an den Sinn des Volksbegehrens gebunden [68]. Ziel, Inhalt und Mittel der allgemeinen Anregung sind zu respektieren; nur über Details oder Punkte von untergeordneter Bedeutung darf sie sich hinwegsetzen [69]. Könnte sie wesentlich von den Ideen der Initiantinnen und Initianten abweichen, würde ihr Spielraum uferlos und die allgemeine Volksinitiative ihrer Stosskraft weitgehend beraubt. Ihre eigene politische Sicht der Dinge kann die Bundesversammlung durch Vorlage eines Gegenentwurfs präsentieren, analog zur formulierten Verfassungsinitiative.

Können sich die Räte über die Vorlage, die sie aufgrund der allgemeinen Volksinitiative ausarbeiten, nicht einigen, so ist das Verfahren beendet. Diese Möglichkeit eines Nullentscheids wurde in der Vernehmlassung vereinzelt kritisiert [70]. Ein Postulat des Nationalrats [71] verlangt, dass ein Scheitern einer Verfassungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung wegen Uneinigkeit der beiden Räte verhindert werde. Mit der Einführung der allgemeinen Volksinitiative dürfte diese Problematik an Aktualität gewinnen. Tatsächlich kann es politisch nicht befriedigen, wenn eine Vorlage aufgrund mangelnder Einigung der beiden Räte über den Text oder die Rechtsstufe scheitert; eine Änderung der Rechtslage tut somit not. Allerdings ist diese doch eher technische Frage des Nullentscheids nicht auf Verfassungsstufe zu behandeln, sondern könnte durch eine

---

67 Während OW und UR die Wahlfreiheit der Bundesversammlung bei der Umsetzung deutlicher ausgedrückt wissen wollen, kritisiert VS den Spielraum der Bundesversammlung als zu gross.

68 Art. 121 Abs. 5 BV hält unmissverständlich fest, dass die Bundesversammlung bei Volksinitiativen auf Partialrevision in Form der allgemeinen Anregung diese "im Sinne der Initianten" auszuarbeiten hat.

69 Wildhaber in Kommentar BV, Art. 121/122, Rz. 155, zur Frage der Bindung der Bundesversammlung an Verfassungsinitiativen in Form der allgemeinen Anregung.

70 JU und FRSP.

71 P 77.364. Volksinitiative. Allgemeine Anregung (N 17.1.1978, Friedrich). Der Bundesrat hat angekündigt, diesen Vorstoss im Rahmen der Totalrevision zu behandeln.

Änderung des Differenzbereinigungsverfahrens des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt werden, wie in der Modell-Studie EJPD in Betracht gezogen wurde [72].

Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative wurde von den offiziellen Vernehmlassern und den Privaten sehr gut aufgenommen [73]. Kritisch wurde angemerkt, dass mit der neuen Initiativform das Ständemehr ausgeschaltet werde [74] (bei Umsetzung des Begehrens auf Gesetzesebene), und die Kantone äusserten den Wunsch nach verbesserter Mitwirkung [75], da das neue Volksrecht zur vermehrten Rechtsfortbildung unterhalb der Verfassungsstufe führe. Diese Forderung der Kantone erscheint indessen unbegründet: Wird ein Initiativbegehren auf Gesetzesebene umgesetzt, so sind die Kantone am Ausarbeitungsprozess der Vorlage namentlich im Rahmen der Vernehmlassung sowie durch ihre Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat massgeblich beteiligt [76].

Zahlreiche Vernehmlasser wollten über den Vorschlag des Bundesrats hinausgehen und wünschten die Einführung der formulierten Gesetzesinitiative [77]. Diesem verbreiteten Wunsch liegt hauptsächlich die Befürchtung zugrunde, dass die Bundesversammlung den Initiativwillen bei der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative nicht genügend berücksichtigen oder ihn gar verfälschen könnte [78]. Eine gerichtliche Überprüfung der Umset-

---

72 Sog. "Prozentsummen-Modell": zusammengezählt werden die prozentualen Anteile an Ja-Stimmen, die in beiden Räten für die jeweilige Fassung abgegeben worden sind; angenommen ist jene Fassung, die insgesamt eine grössere Prozentsumme an Ja-Stimmen aufweist. Vgl. dazu Aldo Lombardi, Die Einheitsinitiative: Eine Frucht der Totalrevision der Bundesverfassung, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 41 ff.

Die im VE 77 präsentierte Lösung, dass bei einer unüberwindlichen Differenz der Räte die Vereinigte Bundesversammlung die Vorlage ausarbeiten müsse, wurde aus föderalistischen Gründen kritisiert.

73 Zustimmend äusserten sich 17 Kantone (SG, NW, AG, UR, OW, BE, TI, BS, BL, GR, LU, SH, VS, NE, GE, JU, FR), 32 Gemeinden, 34 Parteien (SP, CVP, EVP, LP, Grüne, SD, JL und 27 Parteisektionen), 85 Organisationen (darunter SHIV, SGB, CNG, LFSA, VSA, WWF, VCS, SGU, SBN) und 2549 Private.

Ablehnend äusserten sich 11 Gemeinden, 5 Parteien (KVP und vier Parteisektionen), 9 Organisationen (darunter SGV und CP) und 448 Private.

74 So AI und SGV.

75 KdK, ZH, ZG, BL, GE.

76 Im übrigen ist auch die Befürchtung unbegründet, dass mit einer allgemeinen Volksinitiative, die auf Gesetzesebene (unter Ausschluss des doppelten Mehrs) umgesetzt würde, die verfassungsmässige Kompetenzordnung unterlaufen werden könnte. Die Justizreform (Art. 178 Abs. 2 VE 96 Reformbereich Justiz) verleiht den Kantonen nämlich die Befugnis, die Verletzung ihrer durch die Verfassung gewährleisteten Zuständigkeiten im Anwendungsfall zu rügen.

77 FR, SP, LdU, SVP, SVP-ZH (*mit doppeltem Mehr*), SP-BE, G-AG, GEU-Düb, CNG, SGB, CSB, EBS und zahlreiche andere.

Die Einführung des konstruktiven Referendums verlangen BE, SP, SP-BE, G-AG, SP-Uägeri, SP-F/ZH, SGB, VCS, EBS, SAH, MV, SKF, EKF und viele andere. ZG und SH möchten das konstruktive Referendum geprüft wissen.

78 Allerdings können, wie erwähnt, die Initiantinnen und Initianten Ziel, Inhalt und Mittel ihres Begehrens relativ konkret und präzis formulieren. Sie müssen sich also nicht darauf beschränken,

zung, das heisst eine Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht, ist nicht vorgesehen [79]. Der Bundesrat hat die Einführung einer solchen Stimmrechtsbeschwerde zwar geprüft, sich aber dagegen entschieden, da der politische Ermessensspielraum, welcher der Bundesversammlung bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative zusteht, nicht nach rechtlichen Kriterien beurteilt werden kann. Eingehend diskutiert wurde die Frage, ob die formulierte Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum, das ja auch als eine besondere Form der Gesetzesinitiative angesehen werden kann, als Varianten neben der allgemeinen Volksinitiative vorzulegen sind. Aus den folgenden Gründen hat sich der Bundesrat dagegen entschieden:

Zum einen besteht das erhebliche Risiko, dass formulierte Gesetzesinitiativen oder konstruktive Referenden verfassungs- und völkerrechtswidrig sind oder dass ihnen eine genügende Verfassungsgrundlage fehlt. Diese Erscheinung wäre sehr unerwünscht. Das Problem liesse sich allenfalls durch eine entsprechende Formulierung der Gültigkeitsbedingungen (analog dem vorgeschlagenen System in Art. 129 Abs. 2, Art. 129a Abs. 2, 177a VE 96 Reformbereich Volksrechte) minimieren [80]. Gegen die Gefahr inkohärenter Gesetzgebung lässt sich aber nichts tun: gesetzestechnisch unbefriedigende, unzulänglich abgefasste Initiativ- oder Referendumstexte dürften nicht verbessert, sondern müssten unverändert in die Gesetzgebung überführt werden.

Das konstruktive Referendum wirft zusätzliche Schwierigkeiten auf. So ist die Vermischung von Initiativ- und Referendumsfunktion, die für dieses Volksrecht typisch ist, problematisch: Die Bundesversammlung müsste wohl das Recht haben, dem konstruktiven Referendum – wie bei einer Initiative – einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dessen Ausarbeitung kostet aber Zeit, womit sich ein Widerspruch ergibt zur Notwendigkeit, das durch Referendum blockierte Gesetz sobald als möglich zur Abstimmung zu bringen. Auch ergeben sich praktische Probleme: Werden mehrere konstruktive Referenden gegen dieselbe Vorlage eingereicht, allenfalls noch Gegenvorschläge der Bundesversammlung dazu erarbeitet, so stellen sich erhebliche Schwierigkeiten für das Abstimmungsverfahren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die formulierte Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum in einem System, das nur die Verfassungsinitative kennt, zweifellos faszinierende Möglichkeiten eröffnen. Doch als zusätzliche Instrumente neben der allgemeinen Volksinitiative, die schon den Grossteil ihrer Funktionen erfüllt, überwiegen die Nachteile. Zudem würden sie zu einer Überinstrumentierung führen. Aus diesem Grund verzichtet der Bundesrat darauf, die formulierte Gesetzesinitiative und das konstruktive Referendum vorzuschlagen.

---

ein konturloses Begehren vorzulegen, dessen Ausgestaltung dem Belieben der Bundesversammlung überlassen bleibt.

79 Den Wunsch nach einer gerichtlichen Überprüfung äusserten EVP und PB.

80 Der Vorschlag der SP, dass die Bundesversammlung eine verfassungswidrige formulierte Gesetzesinitiative in eine Verfassungsinitiative umzuwandeln habe, überzeugt nicht. Eine solche Umwandlung ist problematisch: Die Bundesversammlung könnte sich dem Vorwurf der "Manipulation" wohl kaum entziehen, wenn sie eine Gesetzes- in eine Verfassungsinitiative umwandeln und damit dem Erschwernis des doppelten Mehrs unterstellen würde. Zudem wäre eine solche Umwandlung gegenüber Initiativen, die zwingendes Völkerrecht verletzen, zwecklos.

In der Vernehmlassung wurde von verschiedenen Seiten [81] der Wunsch geäussert nach einer einzigen Initiativform für Verfassungs- und Gesetzesänderung, in der Form einer allgemeinen Anregung oder ausformuliert. Diesem Wunsch nach einer "Einheitsinitiative" sollte nicht entsprochen werden, da uns die Beibehaltung des altbewährten Instruments der formulierten Verfassungsinitiative unverzichtbar erscheint.

3. Kapitel: Referendum

Die Reform der Volksrechte bewirkt eine wesentliche Neugestaltung des heutigen Referendumssystems im Sinne einer erweiterten Mitsprache des Volkes: Neu kann sich das Volk auch zu Verwaltungs- und Finanzbeschlüssen äussern, wenn die Bundesversammlung diese mit einer Referendumsklausel versieht. Eine grössere Mitsprache ist auch beim fakultativen Staatsvertragsreferendum vorgesehen, dessen Neuordnung zum Ziel hat, praktisch alle für die Bürgerinnen und Bürger wichtigen Staatsverträge der Volksabstimmung zugänglich zu machen. Gleichzeitig wird die Anwendung des Referendums erschwert durch die Verdoppelung der für ein Referendumsbegehren erforderlichen Unterschriften auf 100 000.

Artikel 130 Obligatorisches Referendum [82]

Artikel 130 zählt in *Absatz 1* die Fälle des obligatorischen Referendums mit doppeltem Mehr und in *Absatz 2* diejenigen mit blossem Volksmehr, ohne Ständemehr, auf. Die Aufzählung bietet den Vorteil, einfach und vollständig zu sein.

Absatz 1 gibt das geltende Recht wieder. Absatz 2 sieht im Unterschied dazu [83] nur noch zwei Fälle des obligatorischen Referendums des Volkes vor, einen davon neu. Wie bisher wird über die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung obligatorisch eine Vorabstimmung durchgeführt, neu ebenso über allgemeine Volksinitiativen, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind.

In der Vernehmlassung wurde die unveränderte Beibehaltung des Ständemehrs teils ausdrücklich begrüsst [84], teils kritisiert [85] und eine Gewichtung der Standesstimmen gewünscht. Der Bundesrat hat die Frage einer Modifizierung des Ständemehrs geprüft, sich aber gegen einen entsprechenden Reformvorschlag entschieden.

---

81 So von NE, Grüne, SVSS-1, VRI, SGS-1, SOLAR, SSES, FFDD.

82 Art. 130 entspricht Art. 120 und 121 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

83 Vgl. Kommentar zu Art. 130 VE 1996 (Obligatorisches Referendum). Die in Art. 130 Abs. 2 VE 1996 (Obligatorisches Referendum) vorgesehenen Fälle der von der Bundesversammlung abgelehnten Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung in Form der allgemeinen Anregung und der Vorabstimmung über die Durchführung einer Totalrevision bei Uneinigkeit der beiden Räte entfallen wegen Aufhebung der entsprechenden Institute.

84 GE, UR, OW, FDP, SVP.

85 BE, Grüne, EVP, SLFV, DJS, 50 Private.

Seit einigen Jahren wird immer wieder auf die Zunahme der Fälle verwiesen, in welchen ein Ständemehr das Volksmehr in Schach hält. Die statistische Realität sieht wie folgt aus: seit dem 19. Jahrhundert wurden von mehr als 150 abgelehnten Vorlagen acht aufgrund des nicht zustande gekommenen Ständemehrs abgelehnt (1866, 1955, 1970, 1973, 1975, 1983 und zweimal 1994), davon aber sechs in den letzten 26 Jahren und zwei an einem einzigen Tag im Jahr 1994. In keinem dieser Fälle, in welchen das Ständemehr das Volksmehr dominierte, betrug dieses jedoch mehr als 55% der Stimmenden, und alle acht Vorlagen wollten dem Bund neue Kompetenzen erteilen. Mit anderen Worten hat diese Bestimmung ihre föderalistische Aufgabe erfüllt, ohne das Prinzip der Demokratie schwerwiegend zu beeinträchtigen. Allerdings hat die Zahl dieser Fälle im letzten Vierteljahrhundert aus demographischen Gründen zugenommen, und dies könnte schliesslich zu einem wirklichen politischen Problem werden.

Anhand des von den Herren Trechsel und Hess, Universität Genf, entwickelten Modells [86] wurde untersucht, welches die Auswirkungen einer leichten Gewichtung der Standesstimmen wären. Auf die früheren Abstimmungen übertragen, hätte dieses Modell fünf auf dem fehlenden Ständemehr beruhende Ablehnungen in Annahmen verwandelt [87]; einzig die Abstimmungen von 1955 (Mieter- und Konsumentenschutz), 1970 (Finanzordnung) und 1994 (Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer) wären gleichermassen negativ ausgefallen. Erwähnt sei auch, dass bei Zustandekommen eines Volksmehrs für den EWR in der Abstimmung von 1992 die Gewichtung nach Trechsel/Hess ein Scheitern der Vorlage nicht verhindert hätte.

Auch aufgrund dieser Ergebnisse erscheint uns eine Änderung der geltenden Bestimmung nicht angezeigt. Im übrigen sollte der Anstoss zu einer Reform des Ständemehrs – auch die Aufwertung der Halbkantone betreffend – von den Kantonen kommen und jede Änderung des Systems in einem derart heiklen Bereich zusammen mit den Kantonen geprüft werden. Die Prüfung von grundlegenden Änderungen, die die föderative Ordnung unseres Staates betreffen, könnte allenfalls Teil einer zweiten Phase der Föderalismusreform sein.

Einige Vernehmlasser wünschten die Einführung von Quoren für jede Volksabstimmung – Teilnahme- oder Annahmequoren [88]. Solche Quoren sind jedoch nicht zu empfehlen. Die Einführung eines *Teilnahmequorums*, wonach die Abstimmung ohne eine bestimmte Beteiligung, beispielsweise 40 oder 50% der Stimmberechtigten, wirkungslos wäre, erscheint verkehrt, weil dasjenige Lager, das seine Abstimmungsniederlage vorausahnt, zur

---

86 Vgl. NZZ vom 23. Juni 1993, Nr. 142, S. 23; BaZ vom 24. Juni 1993, Nr. 144. Das Modell, das eine Gewichtung von eins bis drei vorsieht, erteilt den Kantonen mit bis zu 2% der Schweizer Wohnbevölkerung eine Stimme, Kantonen mit zwischen 2% und 4% der Schweizer Wohnbevölkerung zwei Stimmen, Kantonen mit über 4% der Schweizer Wohnbevölkerung drei Stimmen. Daraus ergäben sich aufgrund der aktuellen demographischen Angaben 50 statt 23 Standesstimmen. Ein ähnliches Modell mit einer Gewichtung von zwei bis fünf statt von eins bis drei stammt von Prof. Möckli; vgl. TA vom 6. September 1994.

87 Mass und Gewicht (1866); Recht auf Bildung (1973); erster Konjunkturartikel (1975); erster Energieartikel (1983); zweiter Kulturartikel (1994).

88 So von TI, LP.

Stimmenthaltung aufrufen und dadurch siegen kann [89]. Auch ein *Annahmequorum* ist nicht sinnvoll und in seiner Wirkung problematisch; würde dies doch heissen, dass Vorlagen, die von der Bundesversammlung angenommen und auch in einer anschliessenden Volksabstimmung von der Mehrheit der Stimmenden unterstützt werden, schliesslich doch scheitern können, wenn nicht ein gewisser Prozentsatz der Stimmberechtigten für ihre Annahme stimmt. Schliesslich wäre auch ein *Quorum für die Ablehnung* nicht zufriedenstellend: dieses müsste sehr niedrig angesetzt werden (20%; in Dänemark ist es auf 30% angesetzt [90]), will man das Referendum nicht völlig ausschalten.

Artikel 131 Fakultatives Gesetzesreferendum [91]

Artikel 131 sieht für bestimmte Beschlüsse der Bundesversammlung, entsprechend dem geltenden Recht, das fakultative Referendum vor, so für Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und für alle dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, deren Geltungsdauer auf mehr als ein Jahr angelegt ist [92]. Vom Referendum ausgenommen sind die nichtreferendumspflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nach Artikel 7 GVG. Diese werden von der Bundesversammlung allein beschlossen, gestützt auf eine besondere Ermächtigung in einem dem Referendum unterstehenden Erlass.

Das fakultative Gesetzesreferendum zählt zu den bewährtesten und meist genutzten Einrichtungen des politischen Lebens in der Schweiz. Es birgt allerdings den erheblichen Nachteil in sich, dass sich die Referendumskampagnen gegen Gesetzestexte richten, die noch nie angewendet wurden. Die Stimmberechtigten können somit deren praktische Konsequenzen nicht immer zuverlässig abschätzen.

Im Rahmen der Diskussion der Reformvorschläge wurde deshalb auch die Frage geprüft, ob das *aufschiebende* Referendum durch ein *aufhebendes* Referendum ersetzt werden solle. Nicht ohne Zögern wurde diese Idee verworfen. Das aufschiebende Gesetzesreferendum, wie wir es heute kennen, ist wie die formulierte Verfassungsinitiative einer der Pfeiler unserer direkten Demokratie. Ein Verzicht auf dieses Instrument ist kaum vorstellbar. Aus diesem Grund soll das aufschiebende Referendum trotz gewisser Nachteile, die nicht ignoriert werden, beibehalten werden. Allerdings erfordert es künftig doppelt so viele Unterschriften wie heute, nämlich 100 000. Mit dieser quantitativen Anpassung der Unterschriftenzahl werden für ein Referendumsbegehren gleich viele Unterschriften wie für eine allgemeine Volksinitiative vorausgesetzt. Das bedeutet, dass mit

---

89 Beispiel für ein Quorum von 50%: Die Revision wird angenommen mit 30% Ja und 25% Nein, aber sie wird verworfen mit 35% Ja und 10% Nein (weil hier das Quorum von 50% nicht erreicht wird und die Abstimmung wirkungslos ist). Siehe dazu das Referendum vom 4. Juni 1990 in Italien betreffend gewisse Bestimmungen über die Jagd, wo 18 Millionen Stimmende gegenüber 2 Millionen verloren haben, während sie gegenüber 6 Millionen gewonnen hätten!

90 Art. 42 Abs. 5 der dänischen Verfassung vom 5. Juni 1953.

91 Art. 131 entspricht Art. 122 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

92 Vgl. Kommentar zu Art. 131 Abs. 1 Bst. a–c VE 96 (Fakultatives Referendum).

der allgemeinen Volksinitiative ein Gesetz nachträglich mit derselben Unterschriftenzahl wie für ein Gesetzesreferendum und einer praktisch wesentlich längeren Sammelfrist (18 Monate anstatt drei) als Ganzes oder in Teilen bekämpft werden kann. In diesem Sinne ist die allgemeine Volksinitiative auch ein viel differenzierteres Instrument als das Referendum. Mit ihrer Einführung soll erreicht werden, dass die Gegner eines Gesetzes vermehrt abwarten werden, wie sich dieses in der Praxis bewähren wird, anstatt "vorsorglich" ihr Veto einzulegen.

Ausgenommen zur Erhöhung der Unterschriftenzahl [93] gingen in der Vernehmlassung nur ganz vereinzelt Äusserungen zu der Bestimmung ein.

Artikel 131a Fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum [94]

Eine der grossen Neuerungen im Bereich der Volksrechte betrifft die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums. Es handelt sich um ein wertvolles Instrument, das eine wichtige Lücke im geltenden System der Volksrechte füllt. Diese Lücke wurde 1962 durch den Gesetzgeber geschaffen, als er durch eine Revision von Artikel 5 und 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes statuierte, dass Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse rechtsetzende Normen enthalten müssen. Dadurch wurde die Möglichkeit, einen konkreten Akt in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden und ihn damit dem fakultativen Referendum zu unterstellen, durch den Gesetzgeber ausgeschlossen, obwohl die Verfassung diesbezüglich mehr Spielraum bietet.

Entgegen dem heutigen gesetzlich geordneten System soll sich das Referendum jedoch nicht mehr auf Rechtssätze beschränken. Rechtssätze sind nicht *a priori* von grösserer Bedeutung als Verfügungen. Eine Beschränkung der direkt-demokratischen Mitwirkung auf generell-abstrakte Normen ist daher fragwürdig. Es hat sich hinlänglich gezeigt, dass gewisse konkrete Massnahmen wie Beschlüsse über die Rüstungsbeschaffung, Bewilligungen für Atomanlagen, aber auch Kredite für Entwicklungshilfe in den Augen der Bevölkerung oft weit wichtiger sein können als manche abstrakte Bestimmung. Die Einführung des Verwaltungs- und Finanzreferendums entspricht also einem ausgewiesenen Bedürfnis. Zudem dürfte es Volksinitiativen, die auf eine Korrektur bereits getroffener Entscheide angelegt sind, zum Verschwinden bringen. In der Vernehmlassung ist die Neuerung auf ein deutlich positives Echo gestossen [95].

---

93 Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 221.42 (Zur Erhöhung der Unterschriftenzahl).

94 Art. 131*a* entspricht Art. 123 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

95 Die Neuerung unterstützen 13 Kantone (SG, AG, OW, BE, TI, BS, BL, SH, LU, VS, NE, JU, AI), 31 Gemeinden, 28 Parteien (SVP, Grüne, SP, CVP, SD, EVP, FPS, JL, KVP und 19 Parteisektionen), 61 Organisationen (darunter SHIV, SGB, CNG, VSA, CSB, MV, SGU, SBN, VCS) und 1976 Private.

Ablehnung manifestieren 6 Kantone (SO, UR, GR, ZG, FR, GE), 13 Gemeinden, 7 Parteien (FDP, LP und 5 Parteisektionen), 21 Organisationen (darunter SGV, SLFV) und 662 Private.

Aus Gründen der Klarheit und Stufengerechtigkeit soll das neue Volksrecht in der Verfassung und nicht im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt werden. Andernfalls wäre der Katalog der Volksrechte in einem wichtigen Punkt unvollständig. Zudem wird durch die verfassungsrechtliche Regelung gewährleistet, dass das Instrument nicht mehr auf dem Weg der Gesetzgebung aufgehoben werden kann.

Da nicht alle konkreten Sachverhalte dem Volk vorgelegt werden können, stellt sich die Frage nach dem Auswahlverfahren: Sollen *materielle Kriterien* darüber entscheiden, ob ein Akt dem Referendum unterstellt wird? Oder soll ein *Verfahrensmodus* zur Anwendung kommen, der es der Bundesversammlung erlaubt, nach eigenem Gutdünken ihre Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse dem Referendum zu unterstellen? Die Vernehmlassungsvorlage beruhte auf folgendem System: Grundsätzlich sollte der Verfahrensmodus gelten; materielle Kriterien sollten für den Ausnahmekatalog herangezogen werden, um diejenigen Beschlüsse zu bezeichnen, die nicht mit der Referendumsklausel versehen werden dürfen [96].

Die Meinungen der Vernehmlasser zur vorgeschlagenen prozeduralen Ausgestaltung differierten beträchtlich. Zahlreiche Vernehmlasser kritisierten diese Lösung und wünschten – teils zusätzlich zur Verfahrenslösung, teils ausschliesslich – ein System mit materiellen Kriterien [97]. Doch Systeme mit ausschliesslich materiellen Kriterien sind vor allem für das Verwaltungsreferendum sehr problematisch, da es ausserordentlich schwierig ist, praktikable materielle Kriterien zu definieren [98]. Die meisten Kantonsverfassungen kennen zwar für das Finanzreferendum und einige davon auch für das Verwaltungsreferendum materielle Kriterien [99], solche wie neue Ausgaben eines gewissen Betrages, wichtige Konzessionen, Bewilligungen und Pläne oder Beschlüsse von grosser Tragweite. Doch besteht der wesentliche Unterschied zu einer Regelung auf Bundesebene darin, dass das Bundesgericht die Auslegung der materiellen Kriterien durch die Kantonsparlamente überprüfen kann. Diese werden deshalb keinen rein politischen Entscheid treffen können. Anders hingegen im Bund: Hier wäre – nach geltendem Recht – keine gerichtliche Überprüfung möglich, wie die Bundesversammlung die doch sehr unbestimmten materiellen Kriterien auslegt. Die "besondere Tragweite" eines Beschlusses beispielsweise ist ein sehr vages Kriterium, das politischen Beurteilungen Tür und Tor öffnet. Der Entscheid aufgrund materieller Kriterien, der ein juristischer sein sollte, wird letztendlich politischen Charakter haben.

Allenfalls wäre es möglich, zwischen Verwaltungs- und Finanzreferendum zu differenzieren und für letzteres materielle Kriterien in der Form präziser Betragslimiten wie

---

96 Die solothurnische Verfassung von 1986, Art. 36 und 37, enthält einen Grundsatz und einen Ausnahmekatalog; vgl. auch Art. 62 Abs. 1 Bst. f der bernischen Verfassung von 1993.

97 UR, TI, BL. LdU, SVP, Grüne, SVP-ZH, SGU, SBN, VCS, WWF und weitere Organisationen.

98 Aus demselben Grund wird auch darauf verzichtet, einen materiellen Gesetzesbegriff in die Verfassung aufzunehmen. Wollte man den Inhalt der Gesetze definieren, müsste man zu recht unbestimmten Begriffen (wie "wesentlich", "wichtig" oder "grundlegend") greifen. Eine abstrakte Formulierung der Aussage, dass die Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse alle wesentlichen Rechtssätze o.ä. enthalten müssen, trägt jedoch nichts zur Klarheit der Verfassung bei.

99 Siehe z.B. die bernische Verfassung von 1993, Art. 62 Abs. 1 Bst. c–e.

im kantonalen Recht festzulegen. Dadurch würde sich der Interpretationsspielraum der Bundesversammlung verkleinern. Allerdings stellen sich beim materiell definierten Finanzreferendum – neben der schwierigen Festsetzung der Ausgabenhöhe und dem Problem der Geldentwertung – zahlreiche strittige Abgrenzungsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterscheidung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben. Lange Kontroversen wären zu befürchten, so dass auch ein solches gemischtes System insgesamt nicht vorteilhaft erscheint.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verwendung materieller Kriterien höchstens dann sinnvoll wäre, wenn eine nachfolgende gerichtliche Überprüfung vorgesehen ist. Da eine solche auf Bundesebene fehlt, ist auf jeden Fall die prozedurale Lösung vorzuziehen, nach welcher die Bundesversammlung entscheiden kann, ob sie ihre Beschlüsse dem Referendum unterstellen will oder nicht. Diese Lösung ist klar und einfach zu handhaben.

Nach der Vernehmlassungsvorlage sollte eine qualifizierte Minderheit von einem Drittel der Mitglieder jeder der beiden Kammern die Referendumsklausel beschliessen können. Zahlreiche Vernehmlasser kritisierten dieses Quorum als zu hoch [100], einige als zu tief [101]. In Abweichung von der Vernehmlassungsvorlage kehrt der VE 96 zur üblichen Mehrheitsregel zurück. Danach kann die *einfache Mehrheit der Stimmenden* in beiden Räten einen konkreten Beschluss dem Referendum unterstellen. Der Bundesrat erachtet es nach nochmaliger Überlegung als nicht opportun, wenn eine Minderheit aus dem Parlament heraus an das Volk appellieren kann, indem sie Beschlüsse der Bundesversammlung gegen den Willen der Mehrheit dem Volksentscheid zugänglich macht. Das Verwaltungs- und Finanzreferendum könnte dadurch zu einem Instrument der Lobbies und Partikulargruppen werden, mit dem konsequentes Handeln erschwert würde. Die Mehrheitsregel ist im übrigen auch in Artikel 89 Absatz 4 BV vorgesehen (Möglichkeit der Unterstellung nicht referendumspflichtiger Staatsverträge unter das Referendum), dem einzigen Fall eines Behördenreferendums, den das geltende Recht vorsieht [102]. Wenn das Verwaltungs- und Finanzreferendum eingeführt wird, wäre es an der Bundesversammlung, zu Artikel 131a eine sinnvolle Praxis zu entwickeln.

Neben dieser materiellen Änderung in der Frage des Quorums ist die Vernehmlassungsvorlage auch redaktionell umgestaltet worden. Artikel 123 VE 95 Reformbereich Volksrechte hielt in Absatz 1 in grundsätzlicher Weise fest, dass Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden können, und bezeichnete in Absatz 2 mittels eines umfangreichen, recht komplizierten Ausnahmekatalogs die nicht referendumsgeeigneten Beschlüsse [103]. Der VE 96 geht den einfacheren Weg der positiven Umschreibung: er verzichtet auf eine Grundsatzbestimmung und einen Ausnahmekatalog

---

100 BS, SP, Grüne, EVP, SP-BE, G-AG, SGU, SBN, CNG, VCS und viele andere.

101 SHIV, FDP, FDP-Wint, die das Quorum auf die Hälfte festsetzen möchten.

102 Aus Art. 89 Abs. 4 BV hat sich bisher allerdings keine reichhaltige Praxis entwickelt; die Bestimmung spielt nur eine untergeordnete Rolle.

103 Der Ausnahmekatalog ist in der Vernehmlassung zum Teil als zu unpräzis kritisiert, zum Teil auch falsch verstanden worden. Insbesondere die "Beschlüsse betreffend die innere oder äussere Sicherheit" (Art. 123 Abs. 2 VE 95 Reformbereich Volksrechte) sind verschiedentlich missverstanden worden im Sinne einer Erfassung der Militärausgaben.

und bezeichnet direkt diejenigen Verwaltungs- und Finanzbeschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterstellt werden können [104]. Dabei handelt es sich um "selbständige Ausgabenbeschlüsse sowie Beschlüsse, die sich auf Artikel 161 Absatz 3 stützen".

Die Präzisierung, dass es sich um selbständige Ausgabenbeschlüsse handeln muss, macht klar, dass nur diejenigen Finanzbeschlüsse gemeint sind, die nicht den Voranschlag oder die Staatsrechnung betreffen (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 157 VE 96, der die Finanzkompetenzen der Bundesversammlung regelt). Dass der Voranschlag und die Staatsrechnung nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden können, kann als Selbstverständlichkeit gelten. Andernfalls wäre eine erhebliche Verzögerung, ja Blockierung der Staatstätigkeit zu befürchten. Der Ausschluss des Voranschlags bedeutet, dass die im Voranschlag aufgeführten Zahlungskredite nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden können. Die Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen indessen, durch die beispielsweise die Bundesausgaben für wichtige Infrastrukturvorhaben, für Entwicklungshilfe, für militärische Bauten oder für wissenschaftliche Forschung über mehrere Jahre hinaus bestimmt werden, können möglicher Gegenstand des Finanzreferendums sein. Die Bewilligung von Verpflichtungskrediten oder Zahlungsrahmen erfolgt in der Regel mit den Beschlüssen über den Voranschlag und seine Nachträge [105], teilweise aber auch über separate Vorlagen. Dies soll für die Unterstellung unter das fakultative Referendum indessen keine Rolle spielen. Die Bundesversammlung soll auch einen im Voranschlag aufgeführten Verpflichtungskredit oder Zahlungsrahmen mit der Referendumsklausel versehen können, indem sie ihn aus dem Voranschlag herauslöst und mit einem separaten Beschluss dem Referendum unterstellt. Wobei dies zur Folge hat, dass der entsprechende Zahlungskredit bis zum Ablauf der Referendumsfrist beziehungsweise bis zur Gutheissung der Vorlage durch das Volk gesperrt bleibt.

Neben den selbständigen Ausgabenbeschlüssen kann die Bundesversammlung auch Beschlüsse mit der Referendumsklausel versehen, welche sie gestützt auf Artikel 161 Absatz 3 VE 96, das heisst gestützt auf eine ihr gesetzlich übertragene Zuständigkeit trifft. Durch Gesetz können der Bundesversammlung auch nicht rechtsetzende Befugnisse übertragen werden, die politisch bedeutsam oder sonst von grosser Tragweite sind, wie etwa die Erteilung von Bewilligungen oder Konzessionen (siehe dazu die Ausführungen zum nachgeführten Art. 161 Abs. 3 VE 96). Das bedeutet also konkret, dass Bewilligungen und Konzessionen (so etwa Bewilligungen für den Bau von Kernkraftwerken oder Flughäfen, Konzessionen für neue Eisenbahnlinien, Wasserkraftwerke oder Luftseilbahnen) dem fakultativen Verwaltungsreferendum unterstellt werden können. Aus dieser positiven Umschreibung des Verwaltungsreferendums geht hervor, dass die Bundesversammlung ihre anderen Beschlüsse wie Wahlbeschlüsse (Art. 158 VE 96), Beschlüsse gestützt auf ihr Oberaufsichtsrecht (Art. 159 VE 96), Beschlüsse betreffend das Verhältnis von Bund und Kantonen wie etwa die Gewährleistung von Kantons-

---

104 Diese redaktionelle Neufassung bringt auch besser zum Ausdruck, dass es sich beim fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendum um ein "Volksreferendum" handelt: der Beschluss der Referendumsklausel selbst löst noch keine Volksabstimmung aus, sondern schafft nur die Möglichkeit, dass 100 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone das Referendum verlangen können.

105 Art. 27 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes, SR 611.0.

verfassungen (Art. 160 VE 96) sowie die Beschlüsse, die sie aufgrund ihrer zahlreichen weiteren Befugnisse (Art. 161 Abs. 1 und 2 VE 96) trifft, nicht dem fakultativen Referendum unterstellen kann [106].

Artikel 131b Fakultatives Referendum in internationalen Belangen [107] und

Artikel 131c Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen [108]

Die heutige Regelung der Volksrechte im aussenpolitischen Bereich ist unbefriedigend, in zweierlei Hinsicht. Gemäss dem geltenden Recht unterstehen nicht alle wichtigen Staatsverträge dem Referendum [109]. Die Stimmberechtigten können sich also teilweise zum Abschluss bedeutender Staatsverträge nicht äussern, was unter demokratischen Gesichtspunkten nicht befriedigen kann. Daneben besteht die Gefahr von widersprüchlichen Entscheiden, welche die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz gefährden. So ist es heute möglich, dass gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz praktisch zweimal durch das Volk beurteilt werden, einmal direkt, indem zuerst die Genehmigungsbeschlüsse gewisser Staatsverträge dem Staatsvertragsreferendum unterstehen, und einmal indirekt, indem die betreffenden Ausführungsgesetze zu diesen Staatsverträgen dem Gesetzesreferendum unterstehen. Diese Kumulation von Staatsvertrags- und Gesetzesreferendum kann dazu führen, dass der Vertrag zwar angenommen, seine innerstaatliche Umsetzung aber abgelehnt wird. Weit häufiger ist aber der Fall, dass die Stimmberechtigten zum Abschluss eines internationalen Vertrags selbst nicht Stellung nehmen können, ihnen aber die Möglichkeit zusteht, seine landesrechtliche Ausführung durch ein Referendum in Frage zu stellen. Sie können sich somit zu den Ausführungsbestimmungen äussern, nicht aber zur grundsätzlichen Frage, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung überhaupt eingegangen werden soll oder nicht.

Die Reform der Volksrechte will diese unbefriedigende Situation beseitigen durch folgenden *Doppelvorschlag*: das fakultative Staatsvertragsreferendum soll derart erweitert werden, dass *alle wichtigen Staatsverträge* darunter fallen. Nach der Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 und seiner Erweiterung 1977 zur heute geltenden Regelung ist dies das dritte Mal, dass die Mitsprachemöglichkeiten des Volkes in internationalen Belangen ausgebaut werden, um mit der Intensivierung der internationalen Beziehungen und der zunehmenden Bedeutung der internationalen Rechtsetzung Schritt zu halten. Im Gegenzug zur Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums soll

---

106 Vgl. dazu die entsprechenden Kommentare im Bereich Nachführung. Ein Hinweis, warum die Beschlüsse, welche die Bundesversammlung gestützt auf Art. 161 Abs. 2 VE 96 fasst, nicht mit der Referendumsklausel versehen werden können: Die Bedeutung von Art. 161 Abs. 2 VE 96 (Art. 84 BV) ist äusserst gering (vgl. Aubert in Kommentar BV, Art. 84, Rz. 8 f.). Es ist eine subsidiäre Bestimmung, die sich darauf beschränkt, der Bundesversammlung ausserordentliche Zuständigkeiten zuzuweisen. Beschlüsse gestützt auf solche speziellen Zuständigkeiten eignen sich nicht, dem Verwaltungs- und Finanzreferendum unterstellt zu werden.

107 Art. 131*b* entspricht Art. 124 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

108 Art. 131*c* entspricht Art. 125 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

109 Art. 89 Abs. 3–5 BV.

es möglich sein, die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Staatsvertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufzunehmen und als Gesamtpaket der Volksabstimmung vorzulegen. Damit kann die Gefahr von inkohärenten oder widersprüchlichen Entscheiden vermindert werden.

Grundidee dieses Doppelvorschlags ist es, sicherzustellen, dass die direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten möglichst frühzeitig und primär bei der Grundsatzfrage, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung überhaupt eingegangen werden soll, zum Tragen kommen sollen. Die Stimmberechtigten sollen sich zur völkerrechtlichen Verpflichtung selbst äussern können, die oft die entscheidende normative Weichenstellung festlegt, und nicht erst zu ihrer innerstaatlichen Umsetzung, die mehr oder weniger zwingend daraus folgt. Zudem können mögliche Doppelabstimmungen zu im wesentlichen gleichen Fragen (Referendum über den Genehmigungsbeschluss zum Staatsvertrag und über die daraus folgende Ausführungsgesetzgebung) vermieden werden. Und schliesslich wird der Ruf der Schweiz als verlässliche und glaubwürdige Vertragspartnerin, die ihre internationalen Verpflichtungen einhält, geschützt.

Artikel 131b Fakultatives Referendum in internationalen Belangen [110]

Nach Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV unterstehen völkerrechtliche Verträge, die "eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen", dem fakultativen Referendum. Der VE 95 wollte die Kategorie der von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV definierten Verträge wie folgt ausdehnen: Neu sollte das fakultative Referendum offen stehen für Verträge, die rechtsetzende Normen enthalten oder zum Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verpflichten. Der Vorschlag strebte also eine dreifache Ausweitung an: Erstens sollte der Begriff der Rechtsvereinheitlichung ausgedehnt werden auf alle Verträge rechtsetzenden Inhalts, zweitens entfiel das Erfordernis der Multilateralität der Verträge, und schliesslich sollten nicht nur diejenigen Verträge erfasst werden, welche direkt anwendbare Rechtssätze für die Mitgliedstaaten enthalten, sondern auch Verträge, welche *zur Rechtsetzung* durch Gesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse *verpflichten*.

Die Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums ist in der Vernehmlassung auf grosse Zustimmung gestossen [111]. Allerdings fehlte es auch nicht an Kritik [112]. Insbesondere wurde bemängelt, dass der Reformvorschlag über das Ziel hinausschiesse, indem er das

---

110 Art. 131*b* entspricht mit Ausnahme der im folgenden kommentierten Ausdehnung des Referendums in Bst. d und der Erhöhung der Unterschriftenzahl dem geltenden Recht. Vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 131 VE 96 (Fakultatives Referendum).

111 Den Vorschlag unterstützen 10 Kantone (GR, NE, FR, BS, UR, SO, BL, OW, LU, JU), 23 Parteien (SVP, SD, FDP, CVP, Grüne, EVP, JL und 16 Parteisektionen) und 40 Organisationen (darunter SHIV, SGB, WWF, VCS, SGU, SBN, RN, AGV-AR).

Ablehnend äussern sich CVP-OVS und SGV.

112 So Schindler, Kritische Bemerkungen zur vorgeschlagenen Reform des Staatsvertragsreferendums, in: Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Vereinigung für den Rechtsstaat und Individualrechte, Zürich 1996, S. 31 ff.

Staatsvertragsreferendum auch auf Verträge von geringer Tragweite ausdehnen würde, bei denen keinerlei Bedürfnis nach Unterstellung unter das Referendum bestehe.

Der Bundesrat ist nach wie vor davon überzeugt, dass im Bereich des fakultativen Staatsvertragsreferendums Änderungsbedarf besteht und eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums angezeigt ist. Die Vernehmlassungsergebnisse bestärken ihn in dieser Auffassung. Die direkt-demokratische Mitwirkung soll dort möglich sein, wo über Grundsätzliches und Wichtiges entschieden wird. Das Volk soll sich im richtigen Zeitpunkt und zu den richtigen Fragen äussern können. Grundsatzentscheide werden nun aber zunehmend im Rahmen von Staatsverträgen getroffen. Massgebend ist vor allem die Frage, ob eine internationale Verpflichtung überhaupt eingegangen werden soll, und weniger die konkrete Umsetzung einer eingegangenen Verpflichtung im Landesrecht, zumal der Gestaltungsspielraum für diese Umsetzung in vielen Fällen relativ klein ist. Der Bundesrat hält aus diesen Überlegungen an der Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums fest. Er hat aber versucht, den zur Vernehmlassungsvorlage vorgebrachten Einwänden Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund legt er eine eingrenzendere Formulierung für ein neugestaltetes Staatsvertragsreferendum vor, die sicherstellen soll, dass nur die *wichtigen Verträge* dem Referendum unterstellt werden.

Absatz 1 Buchstabe c

Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass der ursprüngliche Vorschlag zu weit greifen würde, alle Staatsverträge rechtsetzenden Inhalts ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Auch zahlreiche nicht referendumswürdige Verträge würden davon erfasst, wie z.B. direkt anwendbare bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen. Aus diesem Grund wird die bisherige Regelung von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV beibehalten, nach der Verträge, die eine *multilaterale Rechtsvereinheitlichung* herbeiführen, dem fakultativen Referendum unterstehen.

Eine multilaterale *Rechtsvereinheitlichung* liegt vor, wenn ein Staatsvertrag multilaterales (weitgehend direkt anwendbares) Einheitsrecht schafft, das Landesrecht unmittelbar ersetzt oder zumindest ergänzt und grundsätzlich einen gewissen Mindestumfang erreicht, der auch nach landesrechtlichen Massstäben die Schaffung eines separaten Gesetzes als sinnvoll erscheinen liesse. Der Begriff "Rechtsvereinheitlichung" geht von der Idee der sogenannten "*loi uniforme*" aus. Nach der von der Bundesversammlung in der Praxis vorgenommenen extensiven Auslegung indessen, der wir uns anschliessen, umfasst der Begriff – entgegen den ursprünglichen Vorstellungen – nicht nur die Vereinheitlichung ganzer Rechtsbereiche, sondern er kann sich auch auf einzelne Normen beziehen, wenn diese von grundlegender Bedeutung sind [113]. Ob eine *multilaterale* Rechtsvereinheitlichung herbeigeführt wird, kann dabei nicht allein aufgrund formeller Kriterien bestimmt werden. Die Zahl der Vertragsparteien ist nicht unbedingt massgebend; auch die materiellen Auswirkungen eines Abkommens sind zu berücksichtigen. Für die Anwendung von Artikel 131b Absatz 1 Buchstabe c ist entscheidend, ob für einen grösseren, nicht bloss zwei Staaten umfassenden Raum einheitliches Recht geschaffen wird. Auch

---

113 So wurde das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur EMRK, das sich auf das Verbot der Todesstrafe beschränkt, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt.

formell bilaterale Abkommen können somit unter Umständen eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

Absatz 1 Buchstabe d

Nach Buchstabe d werden völkerrechtliche Verträge dem Referendum unterstellt, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen erfordert, die Rechte oder Pflichten Privater begründen. Die Bestimmung erfasst somit Verträge, die nicht direkt anwendbar sind und einer landesrechtlichen Umsetzung auf Bundesebene bedürfen.

Massgebend ist der gesetzliche Handlungsbedarf auf formell-gesetzlicher Ebene. Nicht erfasst werden somit Verträge, die auf Verordnungsstufe konkretisiert werden können. Die Formulierung ("...deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen erfordert...") hat im übrigen zur Folge, dass im Fall, wo die nationale Gesetzgebung bereits dem Inhalt des zu genehmigenden Staatsvertrags entspricht und somit keine Gesetzesanpassungen mehr erforderlich sind, das Staatsvertragsreferendum entfällt. In der Praxis sollen mit dieser Bestimmung zur Hauptsache multilaterale Verträge erfasst werden.

Der Vorschlag des VE 96 geht weniger weit als die Vernehmlassungsvorlage: diese wollte alle Staatsverträge, die zum Erlass von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen verpflichten, referendumspflichtig erklären. Die neue Lösung strebt indessen eine Begrenzung auf *wichtige Normen* an. Sie erreicht dies, indem sie auf die Rechts- und Pflichtenstellung der Privaten Bezug nimmt, also auf eines der drei Elemente der Legaldefinition des Rechtssatzes abstellt (Art. 5 Abs. 2 GVG): nur solche Staatsverträge sind referendumspflichtig, zu deren Umsetzung Gesetzesänderungen erforderlich sind, welche die Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechten und Pflichten betreffen, die also belastende oder begünstigende Regelungen für die einzelnen enthalten. Die Formulierung nimmt mithin das Interesse der Bürgerinnen und Bürger zum Massstab [114]. Damit wird die Unterstellung von Staatsverträgen vermieden, die den Erlass gesetzlicher Bestimmungen über die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben von Behörden oder von Verfahrensbestimmungen erfordern. Selbstverständlich steht es der Bundesversammlung offen, auch diese Abkommen gestützt auf Artikel 131b Absatz 2 VE 96 (Art. 89 Abs. 4 BV) dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, sollte sie es aufgrund der Bedeutung der Abkommen als angezeigt erachten. Darüber hinaus steht für die landesrechtliche Umsetzung von Staatsverträgen, welche die Gesetzesstufe berühren, das ordentliche Gesetzesreferendum zur Verfügung.

---

114 So würde das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, beschlossen am 9. März 1993 (SR **0.104**), neu dem Referendum unterstehen, da es den Erlass neuer Strafbestimmungen erforderte; ebenso die Europäische Sozialcharta, die mit einer Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung verbunden wäre. Weiterhin nicht referendumspflichtig wäre etwa das Internationale Kakao-Übereinkommen, beschlossen am 17. März 1995 (AS **1996** 61), das verwaltungstechnischer Natur ist und keine Gesetzesänderungen erforderte; ebensowenig das Übereinkommen über die Arbeitsbedingungen in Hotels, Gaststätten und ähnlichen Betrieben, beschlossen am 16. März 1993 (AS **1995** 4206), da die schweizerische Rechtsordnung den Anforderungen des Übereinkommens genügt.

Der Bundesrat hat die Frage geprüft, ob neben dem gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf Bundesebene auch jener auf *kantonaler* Ebene massgebend sein soll. Mit anderen Worten geht es darum, ob das fakultative Staatsvertragsreferendum auch dann zur Anwendung kommen soll, wenn der Erlass der konkreten gesetzlichen Ausführungsregelungen zu einem Staatsvertrag den Kantonen allein obliegt. Aus den folgenden Gründen hat sich der Bundesrat gegen diese zusätzliche Ausweitung entschieden:

Die Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums und die Möglichkeit des Einbezugs der landesrechtlichen Gesetzesänderungen in den Genehmigungsbeschluss ("Paketlösung") sind als ein untrennbares Junktim zu verstehen: Die Ausweitung der Mitsprachemöglichkeiten des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen wird durch die Möglichkeit der "Paketlösung" kompensiert, was ein kohärentes und stimmiges System ergibt. Doch eine solche Kompensationsmöglichkeit in der Form der Abstimmung über ein Gesamtpaket ist nur bei Gesetzesänderungen auf Bundesebene angezeigt, nicht jedoch beim gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf Kantonsebene. Der Einbezug des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs auf kantonaler Ebene könnte zudem die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes schmälern, zumal es für die Anwendung des Staatsvertragsreferendums schon genügte, dass ein einziger Kanton eine Gesetzesänderung vornehmen müsste. Die Kantone verfügen über andere, geeignetere Möglichkeiten, an den aussenpolitischen Entscheidungen des Bundes mitzuwirken und ihre eigene Position einzubringen (vgl. Art. 50 VE 96). Schliesslich wäre es für Bund und Kantone mit grossem Aufwand verbunden, wenn die Kantone vor Abschluss eines Staatsvertrags jeweils zuerst ihren gesetzgeberischen Handlungsbedarf abklären müssten. Erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Genehmigung von Staatsverträgen wären unvermeidlich. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesversammlung selbstverständlich die Möglichkeit hat, einen Staatsvertrag durch Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 131*b* Abs. 2 VE 96 Reformbereich Volksrechte), wenn sich zeigen sollte, dass dieser in einer grösseren Zahl von Kantonen einen bedeutenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöst.

Die vorgeschlagene Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums schränkt die Kompetenz des Bundesrates, ohne Verzug die vorläufige Anwendung von internationalen Abkommen anzuordnen, nicht ein [115]. Auch Staatsverträge, die gemäss der neuen Regelung künftig dem Referendum unterstehen würden (wie etwa Änderungen der Schweizer Verpflichtungsliste GATT/WTO), könnten entsprechend der bisherigen Praxis provisorisch angewendet werden [116]. Da die vorläufige Anwendung von Verträgen noch keine endgültige völkerrechtliche Bindung der Schweiz bewirkt [117], bestünde keine Gefahr, dass unser Land durch die vorläufige Anwendung referendumspflichtiger Verträge, die in einer anschliessenden Volksabstimmung abgelehnt würden, vertragsbrüchig würde.

---

115 Die Kompetenz des Bundesrates, Staatsverträge provisorisch anzuwenden, ist heute kraft Verfassungsgewohnheitsrechts anerkannt. Sie ist nun explizit in Artikel 172 Absatz 2 VE 96 geregelt.

116 Allenfalls sind gewisse Gesetzesanpassungen vorzunehmen, so etwa eine Änderung von Art. 2 Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen, SR **946.201**.

117 Art. 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, SR **0.111**.

Artikel 131c Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen

Der VE 95 sah vor, dass der Genehmigungsbeschluss eines Staatsvertrags eine Delegationsklausel enthalten könne, welche die Bundesversammlung ermächtige, die aufgrund des Vertrags notwendige Ausführungsgesetzgebung ohne Referendum anzunehmen. Die Opposition von seiten der Vernehmlasser gegen diese Bestimmung war jedoch sehr deutlich [118]. Als Haupteinwand wurde – auch von den Kantonen – vorgebracht, dass der Referendumsausschluss aufgrund des Gestaltungsspielraums, welcher der Bundesversammlung bei der Umsetzung eines Abkommens zustehe, unter demokratischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt sei. Angesichts dieses starken Widerstands gegen den Reformvorschlag und der zahlreichen Änderungswünsche nach einer einschränkenderen Regelung war eine Überarbeitung der Bestimmung erforderlich. Allerdings stand für den Bundesrat ausser Frage, auf den Vorschlag *tel quel* zu verzichten und sich auf den ersten Teil des Junktims zu beschränken, da eine alleinige Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums die Mängel der heutigen Rechtslage nicht beheben kann. Er hat eine neue Lösung für die Umsetzung von Staatsverträgen erarbeitet, die das bemängelte "demokratische Defizit" der Vernehmlassungsvorlage ausgleicht. Sie kann als "Paketlösung" bezeichnet werden. Die Bundesversammlung soll die Möglichkeit erhalten, die erforderlichen Gesetzesanpassungen formell in den Genehmigungsbeschluss zu integrieren und zusammen mit diesem dem Referendum zu unterstellen. Kommt das Referendumsbegehren zustande, äussert sich das Volk zum Gesamtpaket, das heisst zum Abschluss des Staatsvertrags und zu den damit verbundenen Gesetzesänderungen. Die direkt-demokratische Mitwirkung bei der Umsetzung des Staatsvertrags ist damit gewährleistet, auch wenn die Abstimmung über das Gesamtpaket keine differenzierende Stellungnahme zum Staatsvertrag und zu den einzelnen Änderungen auf Gesetzesebene ermöglicht. Die Transparenz ist vollumfänglich gegeben: Die Stimmberechtigten wissen genau, welche Folgen sich aus der Genehmigung des Staatsvertrags ergeben, da ihnen die damit verbundenen Gesetzesänderungen im Text vorliegen. Die Schaffung einer klaren

---

118 Zustimmend äussern sich 9 Kantone (NE, FR, SH, OW, BE, GR [mit Vorbehalten], BS, LU, JU), 14 Parteien (EVP [mit Vorbehalten], JL und 12 Parteisektionen), 33 Organisationen (darunter SHIV, SGB, NHG, VSA, MV, AGV-AR).

Ablehnend äussern sich die KdK und 5 Kantone (ZH, AG, ZG, SG, BL), 15 Parteien (CVP, SP, SD, FPS, EDU, KVP und 9 Parteisektionen) und 20 Organisationen (darunter SLFV, ARW, ETHRAT).

Zahlreiche Vernehmlasser stellten der Neuerung eigene Vorschläge gegenüber. So verlangt TI, dass die Delegationsklausel von einer qualifizierten Parlamentsmehrheit beschlossen werden muss (ähnlich CH-EU). Die FDP bevorzugt ihre eigenen Vorschläge (bei zeitlicher Dringlichkeit nachträgliches fakultatives Referendum für Ausführungsgesetze innert drei Jahren; Gesetze, die gleichzeitig mit dem Genehmigungsbeschluss erlassen werden müssen und bei denen kein Gestaltungsspielraum besteht, können zusammen mit dem Staatsvertrag in einer einzigen Vorlage unterbreitet werden; ähnlich EBS). Die SVP befürwortet einen zwingenden Referendumsausschluss für die Ausführungsgesetzgebung bei gleichzeitiger Vorlage mit dem Staatsvertrag. SZ, SGU, SBN, VCS und NfS akzeptieren den Referendumsausschluss nur bei wirklich fehlendem Gestaltungsspielraum. SGU, SBN, WWF, VCS und NfS fordern, dass das Parlament bei Vorhandensein von Gestaltungsspielraum zwei Varianten erarbeitet oder dass ein konstruktives Referendum ermöglicht wird. Die EVP verlangt eine Überprüfung der Notwendigkeit der Gesetzesänderungen durch das Bundesgericht. Grüne und CVP-SO akzeptieren den Referendumsausschluss nur bei zwingendem Völkerrecht.

verfassungsrechtlichen Grundlage für diese Vorgehensweise erscheint uns auf jeden Fall angezeigt.

Die Bestimmung ist nicht zwingend, sondern als *"Kann"-Vorschrift* ausgestaltet. Es sind nämlich Fälle denkbar, in denen die Bundesversammlung ein anderes Vorgehen für angezeigt hält und die innerstaatliche Gesetzgebung gemäss der heutigen Praxis vor der Ratifizierung des Staatsvertrags anpassen will oder ausnahmsweise, wenn es sich um sekundäre Normen handelt, allenfalls auch erst im Anschluss daran. Der Reformvorschlag lässt solche flexiblen Vorgehensweisen zu. Er stellt eine *zusätzliche* Handlungsmöglichkeit für die Umsetzung von Staatsverträgen dar, ohne die Bundesversammlung auf ein bestimmtes Vorgehen zu verpflichten.

In Abweichung von der Vernehmlassungsvorlage, die den Referendumsausschluss einzig für die "zwingend notwendige Ausführungsgesetzgebung" vorsah, stellt der neue Vorschlag auf den umfassenderen Begriff der "Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrags dienen", ab. Mit dieser Begriffserweiterung werden auch allfällige *flankierende* oder *kompensatorische Massnahmen* erfasst, die mit der Umsetzung eines Staatsvertrags verbunden werden können. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre (insbes. im Zusammenhang mit Eurolex und GATT-Lex) kann es opportun sein, gleichzeitig mit den zwingenden landesrechtlichen Anpassungen, die ein Staatsvertrag erfordert, auch weitergehende Änderungen des materiellen Rechts, die rein innerstaatlich begründet sind, vorzunehmen. Durch den gleichzeitigen Erlass flankierender und kompensatorischer Massnahmen kann die landesrechtliche Umsetzung ausgewogener und unter Berücksichtigung der verschiedenen innerstaatlichen Interessen erfolgen, was geeignet sein kann, den notwendigen politischen Konsens zu ermöglichen oder zu fördern.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums und die Möglichkeit der "Paketlösung" bei der Umsetzung aus der Sicht des Bundesrates als *untrennbares Junktim* zu verstehen sind, das nur als Doppelvorschlag Sinn macht. Die beiden Bestimmungen sind aufeinander abgestimmt. Nur zusammen ergeben sie ein ausgewogenes und kohärentes System: sie beziehen das Volk vermehrt in die aussenpolitischen Entscheide ein und stärken dadurch deren demokratische Legitimation; zugleich tragen sie dazu bei, dass die Ausübung der Volksrechte bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen die Beachtung dieser Verpflichtung nicht gefährdet. Die Aussenpolitik der Schweiz kann dadurch verlässlicher und berechenbarer werden.

4. Kapitel: Weitere Bestimmungen

Das vierte Kapitel enthält in erster Linie Regelungen, die differenzierende Vorgehensweisen im Zusammenhang mit Abstimmungen ermöglichen. Die Vorschläge streben eine Verfeinerung des geltenden Instrumentariums an: So erhält die Bundesversammlung die Befugnis, zu Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zwei Texte zu erarbeiten und sie der Volksabstimmung vorzulegen. Sie kann den Stimmberechtigten damit zu heiklen Fragen eine Auswahlmöglichkeit anbieten und die Annahmechancen mindestens einer ihrer Vorlage erhöhen. Sie kann auch zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand gleichzeitig der Abstimmung unterstellen und ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüber-

stellen. Dieses Vorgehen schafft in einem Abstimmungsgang Klarheit über die Rechtslage und verhindert wiederholte Abstimmungsdebatten zu ein und demselben Thema.

Artikel 131d Vorlage von Alternativen [119]

Ein erheblicher Nachteil des geltenden Rechts besteht darin, dass nur über eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage *als Ganzes* abgestimmt werden kann. Daraus ergibt sich das Risiko, dass eine Vorlage allein wegen einer einzelnen umstrittenen Bestimmung verworfen wird. Jüngstes Beispiel ist die Vorlage zur Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Die Bundesversammlung kann die Vorlage selbstverständlich ohne diejenige Bestimmung, die zum Misserfolg geführt hat, neu vorlegen; dies kostet aber Zeit und Mühe. Um hier Abhilfe zu schaffen, soll der Bundesversammlung ermöglicht werden, dem Volk *Alternativen* zur Abstimmung zu unterbreiten. Das Vorgehen kann sich dabei nach den Regeln richten, die bereits für die Unterbreitung von Gegenentwürfen zu Volksinitiativen vorgesehen sind [120].

Absatz 1 regelt die Unterbreitung von Alternativtexten auf Verfassungsstufe. Nach geltendem Recht kann die Bundesversammlung einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung einen Gegenentwurf gegenüberstellen [121]. Neu soll sie auch dann eine Alternative vorlegen können, wenn sie aus eigenem Antrieb dem Volk eine Verfassungsänderung zur Abstimmung vorlegt. Diese Befugnis soll sich aber auf *einen einzigen* Alternativtext beschränken, so dass die Abstimmung nicht mehr als drei Optionen betrifft: die beiden Vorlagen (Verfassungvorlage und den dazu unterbreiteten Alternativtext) sowie den *status quo*. Aus dem gleichen Grund soll die Bundesversammlung einer formulierten Volksinitiative nur einen einzigen Gegenentwurf gegenüberstellen dürfen. Eine komplexere Abstimmungsweise ist nur beim Vorliegen von zwei Volksinitiativen denkbar [122]. Artikel 131*d* lässt es der Bundesversammlung offen, in welcher Form sie ihre Alternativtexte vorlegen will, ob als zwei Gesamtvorlagen oder z.B. in der Form einer Gesamtvorlage und einer Variante [123].

Absatz 2 regelt denselben Fall auf Gesetzesebene. Danach kann die Bundesversammlung einen Haupttext und einen Alternativtext dem fakultativen Referendum unterstellen. Wird eine Volksabstimmung verlangt, so stimmt das Volk über beide Texte ab. Wird keine Volksabstimmung verlangt, tritt der Haupttext in Kraft. Da das Referendum nur fakultativ

---

119 Art. 131*d* entspricht Art. 126 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

120 Siehe Art. 121bis BV. Die Regeln für die Volksabstimmung über die Alternativvorlagen sind in Art. 131*e* VE 96 Reformbereich Volksrechte (Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe) vorgesehen.

121 Art. 121 Abs. 6 BV.

122 Vgl. Art. 131*f* VE 96 Reformbereich Volksrechte (Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand).

123 Art. 30 Abs. 2 der zürcherischen Kantonsverfassung sieht die Möglichkeit vor, dass der Kantonsrat bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze auch eine Abstimmung über einzelne Punkte anordnen kann.

ist, muss die Bundesversammlung angeben, welcher der beiden Texte gelten soll, wenn die Volksabstimmung nicht verlangt wird.

Absatz 3 schliesst für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge jede Alternativ-Vorlage aus, in der Meinung, dass die Genehmigung eines Vertrags grundsätzlich nicht bedingt erfolgen kann. Wenn sie doch bedingt erfolgt (Formulierung einer oder mehrere Vorbehalte), ist es zuerst Sache des Bundesrats und dann Sache der Bundesversammlung, die entsprechenden aussenpolitischen Entscheide zu treffen.

Die Möglichkeit, Alternativen zu unterbreiten, trägt zur Differenzierung des direkt-demokratischen Instrumentariums bei. Die Unterbreitung von Alternativen ist aber nicht immer eine einfache Lösung. Es kann sich um ein zweischneidiges Schwert handeln: Die Unterbreitung eines Alternativtextes kann zwar die Chancen auf Annahme einer Vorlage heben; auf der anderen Seite ist aber auch zu bedenken, dass unpopuläre Massnahmen oft nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie in ein Gesamtpaket integriert sind – währenddem sie grosse Gefahr laufen, verworfen zu werden, wenn sie getrennt vorgelegt werden. Es ist somit an der Bundesversammlung, die Vor- und Nachteile des Vorgehens in einer konkreten Situation abzuwägen und sich dann je nach Schlussfolgerung für die Abstimmung *en bloc* oder für ein differenzierteres Vorgehen zu entscheiden.

Die Bestimmung ist in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst worden [124].

Artikel 131e Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe [125]

Diese Bestimmung setzt das System Haab, das im heutigen Artikel 121bis BV enthalten ist und die Möglichkeit des "doppelten Ja" vorsieht, in einem weiteren Zusammenhang um. Das genannte System ist heute nur dazu vorgesehen, zwischen einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung und einem Gegenentwurf der Bundesversammlung zu entscheiden. Artikel 131e weitet es auf sämtliche Fälle aus, in denen sich die Stimmberechtigten über zwei Texte – Verfassungs- oder Gesetzestexte – aussprechen können, die als Alternative unterbreitet werden (Volksinitiative und Gegenentwurf, Verfassungsvorlage der Bundesversammlung mit Alternativtext oder Gesetzesvorlage der Bundesversammlung mit Alternativtext).

Die Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe betrifft drei Fragestellungen: die beiden Vorlagen und den *status quo*. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zu-

---

124 Zustimmend äusserten sich 7 Kantone (BS, BL, GR, NE, GE, JU, FR, TI), die CVP, SP-BE, FDP-BS, zahlreiche Organisationen (darunter CNG, SKF, AGV-AR). Den Vorschlag lehnten ab: UR, OW, SZ, SVP, LdU, LDP-BS, drei Organisationen (darunter der SGV).

Der Bestimmung des Reformpakets ist dem Vorschlag der FDP vorzuziehen, wonach die Bundesversammlung dem Volk erst *nach* Zustandekommen des Referendums eine geänderte Fassung des Gesetzes als Variante unterbreiten kann. Diese Lösung eignete sich nur für die Gesetzesebene; zudem wäre die nachträgliche Ausarbeitung eines Alternativtextes zeitaufwendig, was im Widerspruch steht zur Notwendigkeit, das durch Referendum blockierte Gesetz so rasch als möglich zur Abstimmung zu bringen.

125 Art. 131e entspricht Art. 129 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

stimmen (Möglichkeit des "doppelten Ja") und im Fall der Annahme beider entscheiden, welche sie bevorzugen. In der Vernehmlassung sind überwiegend positive Stellungnahmen zu dieser Bestimmung eingegangen [126].

Der dritte Satz von Absatz 1 führt eine Neuerung ein, die im VE 95 noch nicht vorgesehen war. Sie betrifft den Fall, dass sich Volks- und Standesstimmen in der Stichfrage "überkreuzen". Die geltende Regelung sieht aus wie folgt: Wenn bei der Abstimmung über Verfassungsinitiative und Gegenentwurf (der einzige Fall des "doppelten Ja" im heutigen Recht, Art. 129 Abs. 6 VE 96) Volk und Stände beiden Vorlagen zustimmen, sie also gegenüber dem *status quo* bevorzugen, so kann dennoch keine der Vorlagen in Kraft treten, falls die eine in der Stichfrage mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen erzielt. In diesem Fall bleibt der geltende Rechtszustand bestehen. Diese Rechtslage ist sehr unbefriedigend. Es ist aus demokratischer Sicht nicht zu rechtfertigen, dass der *status quo*, der keine Mehrheit der Stimmenden mehr hinter sich hat, weiterhin in Kraft bleibt, während zwei Vorlagen, die von Volk und Ständen gegenüber dem geltenden Rechtszustand angenommen wurden, keine Wirkungen entfalten können. Um diesen Missstand zu beheben, schlägt Artikel 131*e* vor, dass im Falle eines solchen "Überkreuzens" von Volks- und Standesstimmen diejenige Vorlage in Kraft treten soll, die mehr Volksstimmen erhält.

Artikel 131f Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand [127]

In der letzten Zeit ist es gehäuft vorgekommen, dass im Abstand von ein paar Monaten mehrere, zum Teil inhaltlich gegensätzliche Initiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht wurden (Europäische Integration, Rentenalter, Verbot bzw. Freigabe der Drogen usw.). Diese Situation wirft Fragen zum Abstimmungsverfahren auf.

Artikel 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes legt fest, dass Volksinitiativen, die zur nämlichen Verfassungsmaterie hängig sind, in der zeitlichen Reihenfolge ihres Zustandekommens behandelt werden müssen. Diese Regelung ist angesichts der Häufung von Volksinitiativen zu kontroversen Themen unbefriedigend. Initiativen zum gleichen Gegenstand, die als einheitliche Materie betrachtet werden, können zwar in derselben Botschaft behandelt und zusammen der Bundesversammlung unterbreitet werden, spätestens in der Volksabstimmung werden sie aber getrennt [128]. Diese Situation erfordert eine Neuordnung der geltenden Regelung, damit Bundesrat und Bundesversammlung zu einheitlichen Materien eine kohärente politische Linie vertreten können.

Die Minimallösung bestünde darin, dem Parlament freie Hand zu lassen, indem es vom gesetzlich statuierten Grundsatz der zeitlichen Reihenfolge entbunden würde (was die Änderung von Art. 28 GVG voraussetzte). So könnte die Bundesversammlung die Volks-

126 So von GE, CVP, EVP, CVP-OW, GEU-Düb, SGB, SKF und einigen anderen Organisationen.

127 Art. 131*f* entspricht Art. 130 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

128 So hat der Bundesrat die beiden Volksinitiativen "Jugend ohne Drogen" und "für eine vernünftige Drogenpolitik" in derselben Botschaft behandelt. BBl 1995 III 1245.

initiativen zum gleichen Gegenstand gemeinsam behandeln und die Reihenfolge der Abstimmungen frei festlegen. Doch diese Minimallösung genügt insofern nicht, als es dem Parlament weiterhin verwehrt wäre, zwei Volksinitiativen zur selben Materie einen einzigen Gegenentwurf gegenüberzustellen [129].

Aus diesem Grund wird eine weitergehende Lösung vorgeschlagen, die in der Anwendung einer erweiterten Methode Haab (Abstimmung mit "doppeltem Ja") besteht. Die Bundesversammlung soll die Möglichkeit erhalten, zwei Volksinitiativen, die denselben Gegenstand betreffen, einander gegenüberzustellen. Darüber hinaus soll sie ihnen einen gemeinsamen Gegenentwurf gegenüberstellen können. Die Methode Haab, die gegenwärtig auf drei Möglichkeiten (Initiative, Gegenentwurf und *status quo*) beschränkt ist, würde damit auf vier Möglichkeiten ausgedehnt. Die Stimmzettel würden dadurch zwar unweigerlich komplizierter, es wäre aber den Stimmberechtigten möglich, ihre Präferenzen klar auszudrücken [130]. Eine Überforderung der Stimmberechtigten würde daraus nicht resultieren [131].

Artikel 131*f* ist sehr grundsätzlich gehalten. Es ist schwierig, auf Verfassungsebene eine generell-abstrakte Regel zu statuieren, die zahlreiche mögliche Abstimmungskonstellationen erfasst. Deshalb gesteht die vorgeschlagene Verfassungsnorm dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum zu bei der Ausgestaltung der Abstimmung. Dabei muss in jedem Fall gewährleistet sein, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht kundgeben und ihre Prioritäten bezeichnen können (Art. 30 VE 96). Es steht dem Gesetzgeber auch frei, ein Verfahren vorzusehen, das die Komplexität der Abstimmungssituation durch ein zweistufiges, gestaffeltes Vorgehen reduzieren würde. Mit dieser Neuordnung dürfte künftig früher als heute Rechtssicherheit und Klarheit über die Rechtslage bestehen, und endlose Abstimmungskämpfe zum gleichen Thema werden vermieden. Was die Ausgestaltung angeht, so kann sich der Bundesgesetzgeber bei der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 131*f* zudem an die neueren kantonalen Modelle anlehnen, z.B. an dasjenige des Kantons Zug von Anfang der neunziger Jahre [132].

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Bundesversammlung auch mehr als zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand einander sollte gegenüberstellen können.

---

129 Nach Art. 121bis BV ist es nur möglich, einer Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Würde sich die Bundesversammlung dazu entschliessen, zwei Volksinitiativen zum gleichen Thema am selben Tag, aber getrennt der Abstimmung zu unterbreiten und ihnen denselben Gegenentwurf gegenüberzustellen, bestünde die Gefahr widersprüchlicher Ergebnisse, wenn der Gegenentwurf bei der einen Fragestellung angenommen und bei der anderen verworfen würde.

130 Siehe die Studie des Regierungsrates des Kantons Zug, die dieses Problem behandelt und sich auf ein Gutachten der Brüder Haab stützt (Botschaft Nr. 7650, vom 25. Februar 1992; diese Botschaft bildet die Grundlage für das Gesetz vom 26. November 1992 zur Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen).

131 Es genügt, sich die Wahlregelung des Nationalrats in Erinnerung zu rufen: Kumulieren, Streichen und Panaschieren dienen ebenfalls dazu, die Präferenzen auszudrücken.

132 Art. 95bis – 95^{decies} des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen mit Änderungen vom 26. Nov. 1992, gestützt auf ein Gutachten der Brüder Haab.

Diese Bestimmung wurde von den Vernehmlassern kontrovers beurteilt [133]. Ein Teil der Kritiker erachtete das vorgeschlagene Verfahren als kaum praktikabel oder gar nicht zu bewältigen [134]. Diese Auffassung hat etwas für sich. Tatsächlich wäre die gleichzeitige Abstimmung über mehr als zwei Volksinitiativen und einen gemeinsamen Gegenentwurf mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden; die Stimmzettel würden unüberschaubar und unverständlich. Aus diesem Grund beschränkt der VE 96 die Möglichkeit der gleichzeitigen Abstimmung auf zwei Volksinitiativen und einen gemeinsamen Gegenentwurf.

5. Titel: Die Bundesbehörden

Die Reform der Volksrechte betrifft auch die Regelungen über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesgerichts. Von massgeblicher Bedeutung ist der Vorschlag, dass sich Bundesversammlung und Bundesgericht künftig in die Aufgabe teilen, Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen.

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Artikel 154 Gesetzgebung [135]

Als Neuerung im Vergleich zum nachgeführten Text hält Artikel 154 fest, dass rechtsetzende Normen in die Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu kleiden sind. Diese Bestimmung steht heute in den Artikeln 5 und 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Sie sollte künftig in der Verfassung stehen, damit die Grenze aufgezeigt wird zwischen dem fakultativen Gesetzesreferendum, das in Artikel 131 dieses Entwurfs geregelt ist, und dem fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendum, welches Artikel 131a behandelt. Die Neuerung könnte hingegen entfallen, wenn dem Vorschlag, das Verwaltungs- und Finanzreferendum einzuführen, nicht gefolgt würde. Der Gesetzgeber könnte so die genannten Bestimmungen des GVG ändern, falls er dies als wünschenswert erachtet [136].

---

133 Den Vorschlag befürworten BS, BL, GR, NE, GE, UR, OW, 6 Parteisektionen und 10 Organisationen. UR und OW möchten die wichtigsten Verfahrensregeln auf Verfassungsstufe geregelt sehen. Der SGV erklärt die Bestimmung als annehmbar, sofern sie mit dem geltenden Verfahren für Gegenentwürfe übereinstimmt.

134 KdK, JU, AG, ZH, SVP, FDP, LdU und zwei Parteisektionen.

135 Die Bestimmung des Art. 154 Abs. 1 war in der Vernehmlassungsvorlage in Art. 122 Abs. 2 VE 95 Reformbereich Volksrechte enthalten.

136 Zur Frage, ob Rechtssätze wesentlichen Inhalts sein müssen, siehe die Ausführungen in den Erläuterungen zum VE 95, S. 219 f.

Artikel 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit [137]

Die Dringlichkeitsklausel hat im Bundesrecht nur Bedeutung im Zusammenhang mit dem Referendum. Wird ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dringlich erklärt, so untersteht er einem *aufhebenden* Referendum im Gegensatz zum ordentlichen Referendum, das *aufschiebenden* Charakter hat.

Der Text von Artikel 155 entspricht Artikel 155 der Nachführung, mit Ausnahme einer in *Absatz 2* enthaltenen Präzisierung: die Dringlichkeitsklausel kann nur für einen rechtsetzenden Beschluss verwendet werden. Die Klausel kann also nicht Verwendung finden für Genehmigungsbeschlüsse völkerrechtlicher Verträge, ebensowenig für Verwaltungsakte und Finanzbeschlüsse. Denkbar wäre allenfalls, die Möglichkeit der Dringlicherklärung auch für die Genehmigung von Staatsverträgen vorzusehen, wenn gemäss Artikel 131c die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines Staatsvertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden können (Paketlösung).

Zu der Bestimmung sind in der Vernehmlassung nur ganz vereinzelt Stellungnahmen eingegangen [138].

Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe f Weitere Aufgaben und Befugnisse

Die Neuformulierung von Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe f ist bedingt durch den Reformvorschlag von Artikel 177a, der vorsieht, dass sich die Bundesversammlung und das Bundesgericht künftig in die Aufgabe der Gültig- bzw. Ungültigerklärung von Volksinitiativen teilen. Die Gültigerklärung von Volksinitiativen bleibt weiterhin primär Aufgabe der Bundesversammlung, wie Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe f festhält. Ergeben sich bei der Prüfung einer Volksinitiative aber Zweifel, ob diese die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts respektiert, so kann die Bundesversammlung die Initiative nicht mehr selber ungültig erklären, sondern muss das Bundesgericht anrufen, das diese Frage zu entscheiden hat. Diese Neugestaltung der Gültig- beziehungsweise Ungültigerklärung von Volksinitiativen wird im nachfolgend kommentierten Artikel ausführlich dargestellt.

4. Kapitel: Bundesgericht

Artikel 177a Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der Volksinitiative [139]

Artikel 177*a* regelt die Frage, welche Behörde für die Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen zuständig sein soll.

---

137 Art. 155 entspricht Art. 127 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

138 Der Vorschlag der FDP, ein vereinfachtes System der Erlassformen zu errichten, wird im Rahmen der Parlamentsreform behandelt.

139 Art. 177*a* entspricht Art. 163bis VE 95 Reformbereich Volksrechte.

Nach geltendem Recht entscheidet die Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative den für sie geltenden Regeln entspricht [140]. Diese Regelung ist jedoch fragwürdig. Ungültigerklärungen von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung haben nämlich oft den Anschein der vorwiegend politischen Entscheidung [141]. Als politische Behörde sollte sich die Bundesversammlung daher auf die politische Beratung einer Initiative beschränken, das heisst, sie zur Annahme oder Ablehnung empfehlen und wenn geboten einen Gegenentwurf dazu ausarbeiten. Die rechtliche Prüfung indessen sollte in umstrittenen oder zweifelhaften Fällen vom Bundesgericht wahrgenommen werden.

Der Reformvorschlag bietet folgende Lösung an: er belässt die Gültigerklärung von Volksinitiativen weiterhin bei der Bundesversammlung und weist die Ungültigerklärung dem Bundesgericht zu. Gelangt die Bundesversammlung bei der Beurteilung einer Initiative zum Schluss, dass diese formell oder inhaltlich unzulässig ist bzw. dass erhebliche Zweifel an der Gültigkeit bestehen, so ruft sie das Bundesgericht an, welches über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative entscheiden muss. Die Hauptverantwortung für die Gültigerklärung bleibt also bei der Bundesversammlung. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass ein in erster Linie nach rechtlichen Kriterien zu treffender Entscheid von einem gerichtlichen und nicht von einem politischen Organ gefällt wird. Die Eingriffsmöglichkeiten des Bundesgerichts werden dabei auf das unerlässliche Mindestmass begrenzt, die herausragende Stellung der Bundesversammlung wird hervorgehoben.

Absatz 1 setzt voraus, dass die Bundesversammlung vorrangig für die Prüfung der Volksinitiativen zuständig ist und sie gültig erklärt. Falls die Bundesversammlung an der gänzlichen oder teilweisen Gültigkeit einer Initiative zweifelt, so kann sie diese nicht mehr ungültig erklären, sondern muss, durch Beschluss der Mehrheit der Stimmenden in beiden Kammern, das Bundesgericht befassen.

Absatz 2 regelt die Aufgabe des Bundesgerichts. Ruft die Bundesversammlung das Bundesgericht an, so ist dieses gehalten, in einem raschen Verfahren innert angemessener Frist einen Entscheid zu fällen. Gelangt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Initiative den formellen oder inhaltlichen Anforderungen entspricht, wird sie gültig erklärt; verletzt sie die Einheit der Form oder der Materie oder eine zwingende Bestimmung des Völkerrechts, so wird sie vollständig oder teilweise ungültig erklärt. Dieser Entscheid ist für die Bundesversammlung verbindlich (*Abs. 3*). Dass eine Volksinitiative allenfalls nur teilweise ungültig erklärt wird, entspricht dem Gebot der Verhältnismässigkeit und trägt bei zu einer möglichst volksrechtsfreundlichen Praxis. Wird eine allgemeine Volksinitiative teilweise ungültig erklärt, so ist der verbliebene gültige Teil des Begehrens durch die Bundesversammlung in geeigneter Weise zu realisieren.

---

140 Vgl. Art. 161 Abs. 1 Bst. f VE 96.

141 So kürzlich bei Ungültigerklärung der Initiative "Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik" wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie, BBl 1995 III 570 f.

Der Reformvorschlag ist in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen [142]. Es wurden jedoch zahlreiche Änderungswünsche vorgebracht. Insbesondere wurde beantragt, dass die Gültigkeitsprüfung einer Initiative *vor* der Unterschriftensammlung zu erfolgen habe, durch das Bundesgericht oder ein anderes Organ [143]. Eine präventive Gültigkeitskontrolle scheint aber kein gangbarer Weg zu sein. Um wirksam zu sein, müsste sie obligatorisch durchgeführt werden oder zumindest allen Initiativkomitees auf Begehren offenstehen; zudem müsste das zuständige Organ die notwendige Legitimität für abschliessende Entscheide haben, wie z.B. das Bundesgericht. Allerdings würde dies zu einer unverhältnismässigen Belastung des Bundesgerichts führen (Überprüfung von jährlich sieben bis acht Initiativen, ferner etwa gleich viele Initiativtexte, welche nur provisorisch bestehen ohne Aussicht auf Zustandekommen). Zudem könnten die Initiantinnen und Initianten bei einer Ungültigerklärung jederzeit ein leicht abgeändertes Begehren zur Prüfung unterbreiten; das Bundesgericht hätte also eine Initiative unter Umständen in verschiedenen, aufeinanderfolgenden Versionen zu überprüfen, was die Praktikabilität dieser Lösung doch sehr zweifelhaft macht. Schliesslich ist zu bedenken, dass die bisher praktizierte nachträgliche Gültigkeitsprüfung nur äusserst selten zu Problemen geführt hat und dass den Initiantinnen und Initianten auch eine gewisse Verantwortung für die formelle und inhaltliche Zulässigkeit ihrer Vorschläge zukommen muss. Die negativen Folgen einer Ungültigerklärung nach der Unterschriftensammlung erscheinen somit durchaus zumutbar.

Einige Vernehmlasser äusserten den Wunsch, dass eine qualifizierte Minderheit des Parlaments das Bundesgericht solle anrufen können [144]. Eine solche Lösung ist jedoch nicht zu empfehlen, denn es wäre stossend, wenn eine Mehrheit der Bundesversammlung eine Initiative der Volksabstimmung unterstellen möchte und eine Minderheit dies verhindern könnte. Konkurrenzsituationen mit dem Bundesgericht wären unvermeidbar. Solche würden sich noch ausgeprägter ergeben, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit der Bundesversammlung über den Entscheid des Bundesgerichts hinwegsetzen könnte, wie es einige Vernehmlasser forderten [145]. Vor allem würde diese Möglichkeit den Sinn des Reformvorschlags in Frage stellen.

---

142 Zustimmend äusserten sich 10 Kantone (SG, AG, UR, BE, BL, LU, GE, NE, JU, FR), 25 Gemeinden, 26 Parteien (SP, Grüne, SD, EVP und 22 Parteisektionen), 2 Gerichte (BGer, EVG), 59 Organisationen (darunter CNG, VSA, LFSA, WWF, CSB, MV, SGU, SBN) und 1703 Private.

Den Vorschlag lehnten ab: 5 Kantone (SO, OW, TI, VS, AI), 16 Gemeinden, 9 Parteien (LP, KVP und 7 Parteisektionen), 16 Organisationen (darunter SHIV, SGV, CP) und 936 Private.

143 So GE, GR, FDP (Administrativbehörde als Vorinstanz), SVP, JL, SVP-ZH (Beurteilung durch parlamentsunabhängige Instanz), PCS-JU, SHIV, RN, SGU, SBN, WWF, VCS und andere.

Die Möglichkeit der vorgängigen Gültigkeitskontrolle wurde auch im Parlament diskutiert – aufgrund eines Vorschlags des Ständerates, die Initiativen einer unverbindlichen Vorprüfung durch die Bundeskanzlei zu unterstellen – deutlich abgelehnt (NR am 11. Juni, SR am 18. Juni 1996).

144 BL, EVP, FDP-BS. BS will das Recht zur Vorlage einer Kammer allein zugestehen.

145 SP, VVR, SGS-1, SOLAR, SSES.

Abgesehen von der Konkurrenzsituation erscheint es äusserst widersprüchlich, wenn die Bundesversammlung eine Initiative, an deren Gültigkeit sie zweifelt, dem Bundesgericht überweist, diese vom Bundesgericht gültig erklärt wird und anschliessend von der Bundesversammlung dennoch ungültig erklärt werden kann. Der Vorwurf des politischen Entscheids wäre sicher.

Der VE 95 sah vor, dass das Bundesgericht seinen Entscheid innerhalb von 30 Tagen treffen müsste. Von mehreren Seiten, insbesondere vom Bundesgericht, wurde kritisiert, dass diese Frist zu kurz sei [146]. Dieser Einwand ist berechtigt. Der VE 96 statuiert deshalb keine genaue Frist mehr, sondern hält lediglich fest, dass das Bundesgericht seinen Entscheid "innert angemessener Frist" zu fällen habe.

6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen

Der sechste und letzte Titel der Reformvorschläge zu den Volksrechten enthält im ersten Kapitel die Revisionsbestimmungen und im zweiten Kapitel die Übergangsbestimmungen.

Die Revisionsbestimmungen ordnen die Voraussetzungen und das Verfahren der Verfassungsfortbildung. Die Reform der Volksrechte ändert die geltenden Revisionsbestimmungen in zwei Punkten ab: Zum einem wird das Initiativrecht von acht Kantonen eingeführt; zum andern entfällt bei der Totalrevision das Initiativrecht nur einer Kammer.

Die Übergangsbestimmungen sollen das Übergangsrecht enthalten und die Inkraftsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen regeln. Die Reformen werden verschiedene Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes, des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und des Bundesrechtspflegegesetzes erfordern. Die Übergangsbestimmungen und die notwendigen Gesetzesanpassungen sollen Gegenstand einer Zusatzbotschaft sein, die später unterbreitet werden wird.

1. Kapitel: Revision

Artikel 182 Totalrevision [147]

Im Unterschied zum nachgeführten Artikel 182 können neu auch acht Kantone die Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen. Für die Initiative der Kantone gelten dieselben Regeln wie für die Volksinitiative, und ihr kommen dieselben Wirkungen zu wie dieser [148].

Als weitere Neuerung entfällt die Möglichkeit, dass eine Kammer allein die Totalrevision vorschlagen und damit eine Vorabstimmung erwirken kann, die bei positivem Ausgang zur Neuwahl der beiden Räte führt. Künftig soll nur die Bundesversammlung selbst eine Totalrevision in Gang bringen können (abgesehen vom Volk oder von acht Ständen); werden sich die beiden Kammern nicht einig, ist das Verfahren beendet.

---

146 BL, GER-BS, BGer, EVG, NHG. Nach Ansicht von FDP-BS gehört die Frist auf Gesetzesstufe.

147 Art. 182 entspricht Art. 168 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

148 Vgl. dazu den Kommentar zu Art. 182 VE 1996 (Totalrevision); die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen auf Totalrevision ist im Reformvorschlag implizit enthalten.

Einige wenige Vernehmlasser [149] regten die Einführung eines Verfassungsrats an, der bei künftigen Totalrevisionen mit der Ausarbeitung des neuen Grundgesetzes betraut würde. Zahlreiche Gründe sprechen indessen gegen diesen Vorschlag. Einerseits bestehen Zweifel an der tatsächlichen Funktionsfähigkeit eines Verfassungsrats: um föderalistisch ausgewogen zu sein, müsste das Organ zweikammrig ausgestaltet sein. Bei einem zweikammrigen Verfassungsrat stellt sich aber die Frage, ob er tatsächlich noch effizienter arbeiten kann als die Bundesversammlung. Im übrigen zeigen die Erfahrungen in den Kantonen, dass ein Verfassungsrat für sich allein den Erfolg einer Totalrevision noch nicht garantiert [150].

Artikel 183 Teilrevision [151]

Als Neuerung gegenüber dem geltenden Recht [152] kann eine Teilrevision der Bundesverfassung auch von acht Kantonen verlangt werden. Die Initiative der Kantone untersteht denselben Regeln wie die Volksinitiative. Das bedeutet, dass die in Absatz 2 und 3 statuierten Schranken der Einheit der Materie und der Einheit der Form sowie die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts auch für sie gelten.

Ziffer II

Ziffer II enthält die Referendumsklausel und regelt das Inkrafttreten der Vorlage über die Reform der Volksrechte.

Absatz 2 sieht vor, dass die Bundesversammlung das Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte bestimmt. Diese Regelung ermöglicht flexible Vorgehensweisen. Sie lässt offen, ob der Bundesbeschluss über die nachgeführte Bundesverfassung und jener über die Reform der Volksrechte gleichzeitig der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden. Wird der Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte erst anschliessend unterbreitet, so kann die Bundesversammlung die beiden Vorlagen, werden sie in der Abstimmung angenommen, dennoch gleichzeitig in Kraft setzen, indem sie das Inkrafttreten der nachgeführten Bundesverfassung so lange aufschiebt. Die Bundesversammlung ist auch ermächtigt, die Volksrechtsreform unabhängig von der Nachführung zu realisieren.

---

149 EVP, CSB, VVR.

150 Obwohl von einem Verfassungsrat vorbereitet, scheiterte z.B. die neue Aargauer Kantonsverfassung im ersten Anlauf. Demgegenüber wurden sowohl die neue Berner Verfassung als auch die totalrevidierte Verfassung des Kantons Appenzell-Ausserrhoden erfolgreich abgeschlossen, ohne dass sie von einem Verfassungsrat vorbereitet worden wären.

151 Art. 183 entspricht Art. 169 VE 95 Reformbereich Volksrechte.

152 Vgl. dazu den Kommentar zu Art. 183 VE 1996 (Teilrevision); die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen auf Teilrevision ist im Reformvorschlag implizit enthalten

23 Reformbereich Justiz

231 Allgemeine Einführung

231.1 Reformbedarf

Die geltende verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrechtspflege [1] – sie ist im wesentlichen seit 1874 unverändert geblieben – vermag die anstehenden Probleme im Justizbereich nicht mehr befriedigend zu lösen. Ihre Reformbedürftigkeit ist spätestens seit den siebziger Jahren erkannt und seit den Alarmzeichen des überlasteten Bundesgerichts in den achtziger Jahren akut geworden.

Die Entlastung des Bundesgerichts bildet schon seit längerer Zeit Thema von Reformbemühungen auf *Gesetzesebene*. Im Jahre 1985 legte der Bundesrat eine Vorlage zur Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (OG; SR *173.110*) vor [2]. Nach dem negativen Ausgang der Referendumsabstimmung vom April 1990 ging es bei der Revision des OG von 1991 [3] nur noch darum, wenigstens die unbestrittenen Teile der Vorlage aus dem Jahre 1985 zu realisieren. Eine zweite, breiter anzulegende Reformetappe wurde aber schon damals in Aussicht genommen [4]. Das EJPD setzte daraufhin im Juni 1993 eine Expertenkommission [5] ein, die sich mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege befasst. Im Laufe ihrer Arbeiten hat sich sehr rasch gezeigt, dass die nunmehr angezeigte strukturelle Reform der Bundesrechtspflege ohne Verfassungsänderung nicht möglich ist. Deshalb wurde die Bundesrechtspflege im Rahmen der Reform der Bundesverfassung zum Reformbereich erhoben.

In der Vernehmlassung zum VE 95 wurde der Reformbedarf im Justizbereich fast durchwegs anerkannt [6], ja teilweise als dringlich eingestuft. Vor allem das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht betonen, dass die Reform der Bundesrechtspflege dringlich ist und keinen Aufschub mehr erträgt.

Sechs Hauptursachen erfordern eine Revision:

---

1 Art. 106–114bis BV.

2 BBl 1985 II 737 ff. Vgl. auch BBl 1989 II 872 ff. (Referendumsvorlage).

3 BBl 1991 II 465 ff.

4 vgl. BBl 1991 II 473.

5 Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege steht unter dem Vorsitz von Herrn Prof. Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller, Direktor des Bundesamtes für Justiz. Vizepräsident ist Herr Prof. Dr. Walter Kälin, Bern. Die Expertenkommission hat im März 1995 ihren Zwischenbericht vorgelegt.

6 Eine Ausnahme bildet die SP, die eine aktualisierte Nachführung vorziehen würde.

231.11 Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht

Aus der Sicht politischer Dringlichkeit steht die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht im Vordergrund. Die vom EJPD am 6. Juli 1994 mit der Ausarbeitung eines Konzepts der verfassungsrechtlichen Neuordnung der Bundesgerichtsbarkeit beauftragte Expertenkommission *Kälin* [7] hob in ihrem Schlussbericht die Überlastung des Bundesgerichts klar als wichtiges Reformmotiv hervor [8].

Ein oberstes Gericht hat zumindest drei Aufgaben zu erfüllen: es hat *Rechtsschutz* zu gewähren, die *Rechtseinheit* zu gewährleisten und sowohl im Bereich des Gesetzesrechts als auch mittels der Anerkennung und Konkretisierung von Verfassungsgrundsätzen zur *Rechtsentwicklung* beizutragen. Während die Wahrung der Rechtseinheit und die Fortentwicklung des geltenden Rechts Hauptaufgaben eines höchsten Gerichts sind, kommt die Aufgabe der Gewährung individuellen Rechtsschutzes primär unterinstanzlichen Gerichten zu.

Das Bundesgericht vermag in Zeiten anhaltender Überlastung zwar nach wie vor die Rechtseinheit zu gewährleisten; aus Zeitmangel ist jedoch eine optimale Koordination der Rechtsprechung innerhalb des Bundesgerichts nicht immer im gewünschten Ausmass möglich. Der Rechtsschutz für Private wird mitunter durch eine lange Verfahrensdauer beeinträchtigt, und die Häufigkeit des Zirkulations- und des vereinfachten Verfahrens [9] muss längerfristig zumindest den Anschein erwecken, es könne nicht mehr jede Beschwerde genügend eingehend geprüft werden. Dies ist nicht zuletzt dem Respekt des obersten Gerichts abträglich. Am stärksten aber leidet unter der Überlastung die Fähigkeit, das geltende Recht aus höchster Warte zu reflektieren und, soweit nötig, gewandelten Verhältnissen anzupassen. Die Überlastung kann auch die richterliche Unparteilichkeit gefährden. Denn ein überlasteter Richter neigt eher dazu, vorschnell einem plausiblen Parteistandpunkt oder der Vorinstanz zu folgen, weil ihm schlicht die Zeit fehlt, eigene aufwendige Rechtsstudien zu betreiben.

Die Belastung des Bundesgerichts hat beunruhigende Ausmasse angenommen. Mit jährlich rund 7300 hängigen Fällen beim Bundesgericht und rund 2500 beim Eidgenössischen Versicherungsgericht sind die obersten Gerichte an die Grenzen ihrer Kapazitäten

---

7 Die Expertenkommission stand unter dem Präsidium von Herrn Prof. Dr. Walter Kälin, Bern. Als weitere Mitlieder gehörten ihr an: Herr Prof. Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller, Direktor des Bundesamtes für Justiz, Vizepräsident; Herr Prof. Dr. Alfred Kölz, Zürich; Herr Prof. Pierre Moor, Lausanne; Herr Dr. Peter Alexander Müller, Bundesrichter, Lausanne; Herr Dr. Philipp Stähelin, Regierungsrat, Thurgau. Die Kommission wurde unterstützt durch Frau Dr. Christina Kiss, Bundesamt für Justiz.

8 Schlussbericht vom 22.3.1995, 2 ff. (nicht veröffentlicht).

9 Von den Fällen, die nicht bereits durch den Abteilungspräsidenten erledigt werden können, wird ein überaus grosser Teil im vereinfachten Verfahren (Art. 36*a* Bundesrechtspflegegesetz [OG] SR **173.110**) oder im Zirkulationsverfahren (Art. 36*b* OG) behandelt. Der Anteil dieser Fälle betrug 1993–1995 beim Bundesgericht gut 96 %, beim Eidgenössischen Versicherungsgericht mehr als 99 % (Quelle: Geschäftsberichte des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1993–1995).

gestossen [10]. Die Bundesrichter arbeiten unter einem enormen quantitativen Erledigungsdruck. Dank organisatorischer und prozessualer Verbesserungen sowie einer Vergrösserung des Mitarbeiterbestandes (Gerichtsschreiber und -sekretäre, persönliche Mitarbeiter der Richter, Kanzleipersonal) ist es gelungen, die Arbeitskapazität soweit zu steigern, dass die Zahl der Erledigungen in etwa der Zahl der Neueingänge entspricht [11]. Wenn aber zur Bewältigung des zu grossen Geschäftsvolumens das Erledigungsprinzip oberste Leitlinie bilden muss, wird die Erfüllung der Aufgabe, als oberstes Gericht das Recht zu wahren und fortzubilden, zunehmend gefährdet. Für einen wirksamen Rechtsschutz ist allemal entscheidend, unter welchen Bedingungen das Gericht arbeitet. Es ist nicht Aufgabe des obersten Gerichts, eine Vielzahl von Fällen zu liquidieren. Not tut eine *Verwesentlichung* der höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Dieses Ziel lässt sich nur durch *strukturelle* Reformen erreichen, welche die Stärkung richterlicher Vorinstanzen und echte Zugangsbeschränkungen mitumfassen. Solche Massnahmen bedürfen zum grossen Teil neu zu schaffender Verfassungsgrundlagen.

231.12 Belastung des Bundesgerichts mit sachfremden Aufgaben

In bezug auf das Bundesgericht geht es neben der Verwesentlichung der Rechtsprechung auch um eine *Aufgabenbereinigung*. Zusätzlich zu seiner eigentlichen Funktion, der Rechtsprechung, hat das Bundesgericht heute in einzelnen Bereichen auch *Aufsichts-* und *Rechtsetzungsaufgaben* wahrzunehmen, namentlich im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie im Enteignungsrecht. Zwingende Gründe für diese Durchbrechung des funktionellen Gewaltentrennungsprinzips bestehen nicht. Das Bundesgericht ist von diesen sachfremden Aufgaben zu entlasten.

Unvereinbar mit seiner spezifischen Funktion als oberstes Gericht ist aber auch, dass es in nicht wenigen Streitigkeiten *als erste und einzige Instanz* entscheidet. Erstinstanzliche Verfahren sind aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss und eine Beschränkung auf die Rechtskontrolle nicht möglich ist. Mit Ausnahme weniger Sonderfälle, in denen sich die direkte Kompetenz des obersten Gerichts rechtfertigt [12], sind die

---

10 Im Jahre 1995 waren beim Bundesgericht 7236, 1994 7586 und 1993 7353 Fälle anhängig. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht waren es 1995 2634, 1994 2587 und 1993 2479 Fälle (Quelle: Geschäftsberichte des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1993–1995).

11 1995 gingen beim Bundesgericht 5185 neue Fälle ein, erledigt wurden 5190. 1994 standen 5240 Neueingänge 5538 Erledigungen gegenüber. 1993 übertrafen die Neueingänge (5178) die Erledigungen (5001). Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht gingen 1995 1699 neue Fälle ein, erledigt wurden 1530. 1994 standen 1588 Neueingänge 1652 Erledigungen gegenüber. 1993 betrug die Zahl der Neueingänge 1589, diejenige der Erledigungen 1480. (Quelle: Geschäftsberichte des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts 1993–1995).

12 Dazu zählen namentlich Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder unter Kantonen unter sich sowie Verantwortlichkeitsprozesse gegen Magistratspersonen des Bundes.

erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesgerichts (vgl. Ziff. 231.32) abzuschaffen. Dies bedingt eine Änderung der geltenden Verfassung [13].

231.13 Lücken im Rechtsschutz

Der Rechtsschutz ist in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten vor allem durch den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund und in den Kantonen erweitert worden. Trotzdem bestehen nach wie vor empfindliche Lücken. Eine solche resultiert vor allem aus der sogenannten *Massgeblichkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen* nach Artikel 113 Absatz 3 BV [14]. War es zur Zeit der Schaffung dieser Norm (1874) noch vordringlichstes Anliegen, die Freiheit der Bürger gegen die starken Kantone zu schützen, ist es mit der erheblichen Zunahme der Bundeskompetenzen heute vor allem der Bund, gegen den ein Schutzbedürfnis besteht. Dieses Bedürfnis ist aber nicht abgedeckt. Gegen die Verletzung der verfassungsmässigen Rechte durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss steht dem Bürger nach geltender Verfassung kein Rechtsmittel zur Verfügung. Ebensowenig können sich die Kantone wehren, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss ihre verfassungsmässig gewährleisteten Zuständigkeiten verletzt. Die Schliessung dieser Rechtsschutzlücke (Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit) erfordert eine Verfassungsänderung.

Sodann kennt die Bundesverfassung *keine Rechtsweggarantie* im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen ergibt sich eine solche Garantie zwar aus Artikel 6 Ziffer 1 EMRK. Ausserhalb des Geltungsbereichs dieser Bestimmung bestehen aber immer noch Fälle, in denen kein Weg an ein Gericht führt, so, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet. Gegen Verwaltungsakte der Kantone steht zwar die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offen, sie löst aber keine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle aus. Die fehlende Rechtsweggarantie widerspricht einem rechtsstatlichen Verständnis von Rechtsschutz, wonach derselbe durch ein unabhängiges Gericht zu gewähren ist.

Eine weitere Lücke im Rechtsschutz betrifft die *Behördenbeschwerde*. Sie fehlt im Anwendungsbereich der heutigen Verfassungsbeschwerde, was zu unbilligen Konstellationen führen kann. So kann zum Beispiel die Regierung ein Urteil des Verwaltungsgerichts, das den Kanton in seinen hoheitlichen Befugnissen trifft, nicht wegen angeblich falscher Anwendung verfassungsmässiger Rechte des Bürgers anfechten [15]. Ein weiteres Beispiel ist die fehlende Möglichkeit des Staatsanwaltes, gegen ein freisprechendes Strafgerichtsurteil vorzugehen, das auf willkürlicher Beweiswürdigung oder aktenwidriger Sachverhaltsfeststellung beruht.

---

13 Streichung von Art. 110 Abs. 1 Ziff. 2 und 4, 111 und 114bis Abs. 4 BV.

14 Und Art. 114bis Abs. 3 BV.

15 Vgl. z.B. BGE 120 Ia 95 ff.: Legitimation des Kantons BS im Lohnstreit der Basler Kindergärtnerinnen verneint.

Reformbedürftig erscheint schliesslich der Rechtsschutz im Bereich der *politischen Rechte des Bundes*. Das Bundesgericht besitzt in diesem Bereich nur marginale Kompetenzen [16]. Im übrigen fehlt ein gerichtlicher Rechtsschutz, da Beschwerden gegen Entscheide der Kantonsregierungen betreffend eidgenössische Abstimmungen bzw. Nationalratswahlen letztinstanzlich vom Bundesrat bzw. vom Nationalrat beurteilt werden [17]. Gegen die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung steht kein Rechtsmittel zur Verfügung.

231.14 Entlastung des Bundesrates von Justizaufgaben

Entlastung ist auch nötig für den Bundesrat. Die Justizreform kann hiezu einen wichtigen Beitrag leisten.

Nach geltendem Recht verfügt der Bundesrat über nicht unbedeutende Zuständigkeiten in der Verwaltungsrechtspflege [18] und einige wenige Kompetenzen in der Staatsrechtspflege [19]. Mehrere Gründe lassen die Rechtspflegekompetenzen des Bundesrates heute als *problematisch* erscheinen. Sie komplizieren das System der öffentlichen Rechtspflege des Bundes. Denn die getrennten Zuständigkeitsbereiche des Bundesrates und des Bundesgerichts sind nicht immer einfach voneinander abzugrenzen. Die meisten der bestehenden Zuständigkeiten des Bundesrates in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege entbehren der inneren Rechtfertigung und können heute nur noch historisch erklärt werden. Davon ausgenommen sind Streitigkeiten, in denen rein politische Fragen zu entscheiden sind, die einer rechtlichen Kontrolle nicht zugänglich sind (vor allem im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten). Sodann können sich Widersprüche zur EMRK ergeben, wenn Streitigkeiten betroffen sind, für die Artikel 6 Ziffer 1 EMRK die Beurteilung durch ein Gericht verlangt. Vor allem aber wird der Bundesrat mit Nichtregierungsaufgaben belastet und büsst damit Zeit und Kraft für seine eigentlichen Funktionen ein.

Hier braucht es eine *Aufgabenentflechtung*. Die bisher vom Bundesrat behandelten Beschwerdefälle können aber nicht einfach auf das ohnehin schon stark belastete Bundesgericht übertragen werden. Vielmehr sind die verwaltungsgerichtlichen Vorinstanzen auf Bundesebene neu zu konzipieren und damit die Grundsätze von Artikel 103 Absätze 2 und 3 der geltenden Bundesverfassung zu revidieren.

---

16 Beurteilung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden in den Fällen von Art. 80 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) (SR **161.1**).

17 Art. 81 und 82 BPR (SR **161.1**).

18 Art. 72 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR **172.021**). Dazu eingehend Heinrich Koller, Die Verwaltungsrechtspflege des Bundesrates als Residuat, in: Festschrift Arnold Koller, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 359 ff.

19 Bes. Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b VwVG. Entscheide des Bundesrates über staatsrechtliche Streitigkeiten nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b VwVG können an die Bundesversammlung weitergezogen werden (Art. 79 VwVG).

231.15 Lücken bei der Normenkontrolle

Normenkontrolle bedeutet die Überprüfung von Normen auf ihre Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht. Sie stellt eine Form der Verfassungsgerichtsbarkeit dar, wenn die Verfassung Kontrollmassstab bildet und ein Gericht die Prüfung vornimmt.

Normen können *abstrakt* oder *konkret* überprüft werden. Im ersteren Fall ist die Norm selbst Anfechtungsobjekt und wird unabhängig von einem Anwendungsfall auf ihre Konformität mit dem höherrangigen Recht überprüft. Bei der konkreten Normenkontrolle bildet ein Anwendungsakt (Verfügung, Entscheid) das Anfechtungsobjekt, und es wird vorfrageweise geprüft, ob die Norm, auf welche sich der angefochtene Anwendungsakt stützt, mit dem übergeordneten Recht übereinstimmt.

In bezug auf *kantonale* Erlasse besteht eine gut ausgebaute Normenkontrolle. Sie sind grundsätzlich von allen rechtsanwendenden Behörden im Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht zu überprüfen. Zudem bilden sämtliche kantonalen Erlasse Anfechtungsobjekt der staatsrechtlichen Beschwerde [20] und können vom Bundesgericht in diesem Verfahren auch abstrakt auf die Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte sowie auf ihre Konkordats- und Staatsvertragskonformität überprüft werden [21].

Demgegenüber sind der Kontrolle von *bundesrechtlichen* Normen durch Artikel 113 Absatz 3 BV enge Grenzen gesetzt: Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse [22] und Staatsverträge [23] sind "massgebend", das heisst es darf ihnen nicht unter Berufung auf die Bundesverfassung die Anwendung versagt werden. Nicht zum Kreis der nach Artikel 113 Absatz 3 BV massgebenden Erlassen gehören einfache Bundesbeschlüsse und Bundesratsverordnungen. Sie sind grundsätzlich einer konkreten Normenkontrolle zugänglich [24]. Eine abstrakte Normenkontrolle ist aber nicht vorgesehen.

Vor dem Hintergrund einer veränderten Ausgangslage (erhebliche Kompetenzverlagerung auf den Bund) und der völkerrechtlichen Einbettung der Schweiz (insbesondere

---

20 Art. 84 Abs. 1 OG. In bezug auf kantonale Verfassungsbestimmungen lehnt das Bundesgericht jedoch eine abstrakte Kontrolle ab (BGE **118** Ia 128) und nimmt eine konkrete Kontrolle nur dann vor, wenn das übergeordnete Recht zur Zeit der Gewährleistung der Verfassungsnorm durch die Bundesversammlung noch nicht in Kraft stand (BGE **121** I 147, **116** Ia 366).

21 Zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung einzelner verfassungsmässiger Rechte und gewisser Staatsvertragsbestimmungen ist der Bundesrat und letztinstanzlich die Bundesversammlung zuständig (Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b sowie Art. 79 VwVG). Solche Beschwerden können sich auch gegen kantonale Erlasse richten. Im Zuge des Abbaus der Rechtspflegebefugnisse des Bundesrates und der Bundesversammlung werden diese Beschwerden inskünftig in die Zuständigkeit des Bundesgerichts fallen.

22 Nach herrschender Lehre auch **nicht** referendumspflichtige (vgl. die Angaben bei Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 23).

23 Nach überwiegender Auffassung der Lehre auch von der Bundesversammlung **nicht** genehmigte (vgl. die Angaben bei Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 31 f.).

24 Zum Prüfungsmassstab bei Verordnungen vgl. etwa BGE **120** Ib 102, **118** V 225, **106** Ib 190 f.

Inkrafttreten der EMRK) vermag es nicht mehr zu überzeugen, dass die wichtigsten Erlasse des Bundes einer richterlichen Überprüfung gänzlich entzogen sind. Die Erweiterung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ist aus mehreren Gründen, die unten näher darzustellen sind (Ziffer 231.51), je länger je mehr als Reformpostulat aktuell.

231.16 Vereinheitlichungsbedarf im Bereich des Prozessrechts

Die Bundesverfassung legt die Gesetzgebungskompetenz im Zivil- und im Strafprozessrecht (Gerichtsorganisation, Verfahrensordnung, Rechtsprechung) in die Zuständigkeit der Kantone [25].

Die geltende Regelung vermag im Resultat nicht mehr zu befriedigen. Sie bewirkt, dass neben den Zivil- und Strafprozessordnungen des Bundes je 26 kantonale Prozessordnungen bestehen. Diese Vielzahl erscheint heute, wo sich die Rechtsbeziehungen vermehrt über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg erstrecken, nicht mehr zeitgemäss. Im Zivilprozess können die unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone zu Ungleichbehandlungen führen. Im Strafprozess behindert die bestehende Rechtszersplitterung zunehmend eine wirksame Verbrechensbekämpfung.

In der Lehre wird die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts seit langem gefordert [26]. Aber auch auf politischer Ebene gibt es Vorstösse in diese Richtung. Betreffend Vereinheitlichung des Strafprozesses sind zur Zeit mehrere Standesinitiativen und zwei Motionen hängig [27].

Die bestehende Kompetenzverteilung im Bereich des Prozessrechts ist daher im Lichte veränderter Verhältnisse und des durch die Einwirkungen des Bundesgesetzgebers und

---

25 Art. 64 Abs. 3 und 64^{bis} Abs. 2 BV.

26 In jüngerer Zeit plädieren für die Vereinheitlichung des *Zivilverfahrensrechts:* Oscar Vogel und Stephen Berti am Schweizerischen Juristentag 1988: ZSR 1988 II, S. 350 ff., S. 356 ff., ebenfalls Pierre Martin, Probleme des Rechtsschutzes, in: ZSR 1988 II, S. 1 ff., S. 103; ferner Richard Frank, Soll das Zivilprozessrecht in der Schweiz vereinheitlicht werden?, in: Festschrift für Oscar Vogel, Freiburg 1991, S. 23–50 und dezidiert Oscar Vogel, Europa und das schweizerische Zivilprozessrecht, in: AJP 1992, S. 459 ff. Zur gleichen Forderung gelangen aus dem Blickwinkel der ökonomischen Analyse des Rechts Peter Stolz/Stephan Gass, Reform und Vereinheitlichung des schweizerischen Zivilprozessrechts ?, in: recht 1995, S. 1 ff., insb. S. 9.

Die Vereinheitlichung des *Strafverfahrensrechts* regen an: Jürg Aeschlimann, Die Zukunft des schweizerischen Strafprozessrechts, in: ZStR 1992, S. 355 ff., 365; Gérard Piquerez, L'avenir de la procédure pénale en Suisse, in: ZStR 1992, S. 366 ff., S. 381; Hans Schultz, 50 Jahre Schweizerisches Strafgesetzbuch, in: ZStR 1992, S. 3 ff., S. 31; schon H.F. Pfenninger, Eidgenössisches Strafrecht und kantonales Strafprozessrecht, in: SJZ 1955, S. 197 ff., 207. Auch Robert Hauser, Kurzlehrbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 2. Aufl., Basel 1984, S. 43, bedauert die bestehende Rechtszersplitterung.

27 Motion Rhinow (94.3311); Motion Schweingruber (94.3181). Standesinitiativen BS, BL, SO, AG, TG und SG.

die Verfassungs- und EMRK-Rechtsprechung bereits eingeleiteten Vereinheitlichungsprozesses zu überprüfen.

231.2 Reformziele

Die Justizreform will die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das *Bundesgericht seine spezifischen Aufgaben als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen kann.* Dessen Funktionsfähigkeit darf nicht länger durch Überlastung und sachfremde Aufgaben in Frage gestellt sein. Dazu muss die Überlastung beseitigt werden, und zwar durch *strukturelle* Massnahmen, die zu einer ausgewogenen Geschäftslast am Bundesgericht führen. Die *dauernde* Erhöhung der Zahl der Bundesrichter über den heutigen Bestand hinaus wäre demgegenüber blosse Symptombekämpfung. Auch darf ein oberstes Gericht nicht zu gross sein, weil sonst die einheitliche Rechtsanwendung in Frage gestellt ist.

Sodann hat die Justizreform zum Ziel, den *Rechtsschutz in allen Bereichen sicherzustellen.* Das Rechtsmittelsystem soll möglichst einfach und übersichtlich sein, und die Verfahren sollen innert angemessener Frist abgeschlossen werden können.

Das Reformpaket vermag die genannten Reformziele miteinander zu vereinbaren, indem es auf der einen Seite die für eine nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts unabdingbare Beschränkung des Zugangs ermöglicht, auf der andern Seite aber – gewissermassen als Kompensation – durch eine allgemeine Rechtsweggarantie den Rechtsschutz wesentlich verbessert und die richterlichen Vorinstanzen flächendeckend ausbaut. Insofern hängen die Vorschläge zur Justizreform zusammen und sind *gemeinsam* zu realisieren.

Weitere zentrale Reformpunkte bilden die *Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgegesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse* sowie die *Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts.*

231.3 Stärkung des Bundesgerichts als oberste rechtsprechende Behörde

231.31 Modelle der Bundesgerichtsbarkeit

Die Erwägung möglicher Strukturen der Bundesgerichtsbarkeit wird in der Schweiz notwendigerweise stark durch föderalistische Gesichtspunkte geprägt. In dieser Hinsicht lassen sich grob drei Reformmodelle unterscheiden, welche die Stellung des Bundesgerichtes im Verhältnis zur kantonalen Gerichtsbarkeit unterschiedlich gewichten:

- *Modell 1:* Das Bundesgericht ist nicht mehr oberstes Gericht im ordentlichen Instanzenzug, sondern es behandelt nur noch Fälle, die (v.a. in Hinsicht auf die Wahrung der Rechtseinheit und die Weiterentwicklung des Rechts) von besonderer Bedeutung sind. Dies macht auf Bundesebene den Ausbau der Rekurskommissionen oder die Einführung eines eigentlichen Bundesverwaltungsgerichts nötig, soweit es um Rechtsmittel gegen Verfügungen und Entscheide der Bundesverwaltung geht. Sonst endet

der ordentliche Instanzenzug auf der Stufe des höchsten kantonalen Gerichts. Im Zivil- und Strafrecht sowie in jenen Bereichen des Bundesverwaltungsrechts, in welchen die Kantone für den Vollzug zuständig sind, verlagert sich damit die Hauptverantwortung für die Gewährung von Rechtsschutz auf die kantonale Ebene.

- *Modell 2:* Das heutige Bundesgericht ist oberstes Gericht im ordentlichen Instanzenzug; damit es diese Aufgabe erfüllen kann, wird es nötigenfalls personell ausgebaut. Um überlange Instanzenzüge zu vermeiden, sind u. U. untere Instanzen abzubauen. Zur Sicherstellung der Rechtseinheit, zur Behandlung von Fällen mit grundsätzlicher Bedeutung und zur Handhabung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen wird ein Höchstgericht mit wenigen Mitgliedern (7–9) geschaffen, welches – analog zum amerikanischen Supreme Court – nach freiem Ermessen bestimmt, welche gegen Entscheide des Bundesgerichts gerichtete Beschwerden es behandeln will. Bei diesem Modell liegt die Hauptverantwortung für die Gewährung von Rechtsschutz beim Bundesgericht.

- *Modell 3:* Reformen konzentrieren sich auf den Ausbau der Vorinstanzen und die Einführung von (punktuellen) Zugangsbeschränkungen. Im übrigen wird an der heutigen Struktur im wesentlichen festgehalten, welche die Gewährung von Rechtsschutz als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ansieht.

Modell 2 (Schaffung eines dem Bundesgericht übergeordneten Höchstgerichts) würde das heutige Bundesgericht abwerten und entspricht nicht schweizerischen Traditionen; es wird deshalb verworfen. Modell 1 würde das Bundesgericht wesentlich entlasten; es widerspricht aber dem nach wie vor bestehenden Bedürfnis vieler Rechtsuchender, gegen Entscheide höchster kantonaler Gerichte an eine Bundesinstanz appellieren zu können. Bei Modell 3 besteht die Gefahr, dass die notwendige Entlastung unseres obersten Gerichts nicht im erforderlichen Ausmass realisiert werden kann. Vorgeschlagen wird hier ein flexibler Verfassungstext, welcher sich an Modell 3 anlehnt, dem Gesetzgeber aber erlaubt, wichtige Schritte Richtung Modell 1 zu verwirklichen. Beide Modelle erfordern den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen.

231.32 Ausbau der richterlichen Vorinstanzen

Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des obersten Gerichtes, Rechtsschutz in *erster* Instanz oder als erste *richterliche* Instanz zu gewähren. Nach geltender Rechtslage ist das Bundesgericht aber in nicht unbedeutendem Ausmass mit derart sachfremden Zuständigkeiten belastet [28].

---

28 Als *erste und einzige Instanz* entscheidet das Bundesgericht heute in folgenden Fällen:
- Anfechtung kantonaler Erlasse von Kantonen, die auf kantonaler Ebene keine abstrakte Normenkontrolle kennen;
- Anfechtung von Beschlüssen und Verfügungen kantonaler Parlamente v.a. im Bereich der politischen Rechte (z.B. Nichtunterstellung eines Ausgabenbeschlusses unter das Finanzreferendum, Ungültigerklärung einer Initiative) und der Planung (z.B. Strassenpläne mit Einräumung des Enteignungsrechts), soweit hierfür auf kantonaler Ebene kein Rechtsmittel zur Verfügung steht;

Mit Ausnahme weniger Sonderfälle soll künftig der Rechtsweg in allen Streitigkeiten nur noch über eine *richterliche Vorinstanz* an das Bundesgericht führen. Damit ist sichergestellt, dass sich das Bundesgericht auf die Rechtskontrolle beschränken kann; die aufwendige Sachverhalts- und die Ermessenskontrolle entfallen. Zudem kann das Bundesgericht von der Filterwirkung richterlicher Vorinstanzen profitieren. Der Entscheid eines unabhängigen, wenn auch unteren Gerichts geniesst höhere Akzeptanz bei den Parteien, so dass mit weniger Weiterzügen an das Bundesgericht zu rechnen ist. Dadurch wird das Bundesgericht entlastet. Gleichzeitig bildet der flächendeckende Ausbau der richterlichen Vorinstanzen mit Blick auf eine allgemeine Rechtsweggarantie [29] notwendige Voraussetzung, um echte Zugangsbeschränkungen an das Bundesgericht vorsehen zu können.

Der Ausbau bestehender bzw. die Schaffung neuer richterlicher Vorinstanzen beschlägt nur zu einem geringen Teil die Verfassungsebene; damit wird sich primär der *Gesetzgeber* zu befassen haben. Es ist aber angebracht, in der Verfassung den Grundsatz richterlicher Vorinstanzen (u.a. auch im Bereich der Strafgerichtsbarkeit des Bundes) zu verankern, wobei gewisse Ausnahmen weiterhin möglich sein müssen. Zur Klarstellung sind die weiteren richterlichen Behörden des Bundes und diejenigen der Kantone in der Verfassung ausdrücklich anzusprechen. Soweit den Kantonen – analog zu Artikel 98*a* OG – die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts vorgeschrieben wird, ist eine verfassungsrechtliche Grundlage notwendig, da dies einen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie darstellt.

Im einzelnen bedingt das Prinzip richterlicher Vorinstanzen folgende Vorkehrungen:

Ausbau der verwaltungsgerichtlichen Vorinstanzen

Neue richterliche Vorinstanzen braucht es zum einen im Bereich der *öffentlichen Rechtspflege*. Bis zum 15. Februar 1997 müssen die Kantone richterliche Behörden bestellen, soweit gegen deren Entscheide Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundes-

---

- Staatsrechtliche Klagen gemäss Art. 83 OG und verwaltungsrechtliche Klagen gemäss Art. 116 und 130 OG;
- Strafprozesse gemäss Art. 112 BV und diverse direkte Prozesse im Zivilrecht (Art. 110 Abs. 1 BV, Art. 41 und 42 OG);
- Kantonale Administrativstreitigkeiten, die ihm gestützt auf Art. 114bis Abs. 4 BV zur Beurteilung zugewiesen worden sind.

Als erste *richterliche* Instanz entscheidet das Bundesgericht überall dort, wo mit staatsrechtlicher Beschwerde kantonale Beschwerdeentscheide angefochten werden, welche die Regierung oder eine untere Amtsstelle gefällt hat und die nicht beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden können. Hinzu kommen aus dem Bereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eine Reihe von Fällen, in welchen eine Verwaltungsbehörde des Bundes als Vorinstanz entscheidet, und aus dem Bereich der Bundesstrafgerichtsbarkeit jene Fälle, in denen man beim Bundesgericht Beschwerde gegen Amtshandlungen von Bundesbehörden (Eidg. Untersuchungsrichter, Bundesanwalt) führen kann.

29 Vgl. Ziff. 231.41.

gericht bzw. an das Eidgenössische Versicherungsgericht zulässig ist [30]. Diesen Weg geht die Justizreform konsequent weiter: Die Kantone werden verpflichtet, nicht nur für den Vollzug von Bundesverwaltungsrecht, sondern auch im Bereich ihres eigenen öffentlichen Rechts richterliche Behörden zu errichten.

Die verwaltungsgerichtlichen Vorinstanzen sind auch auf *Bundesebene* weiter auszubauen. Dort fehlen heute richterliche Vorinstanzen, soweit keine eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen bestehen. Wichtige Bereiche, in denen letzteres zutrifft, sind zum Beispiel die Fremdenpolizei, der Strassenverkehr, die Plangenehmigungen für Infrastrukturanlagen und ein grosser Teil der Bundessubventionen. Künftig soll der Beschwerdeweg in allen Fällen nur noch über eine richterliche Vorinstanz ans Bundesgericht führen. Die Frage, wie die dem Bundesgericht vorgelagerte gerichtliche Prüfung von Verfügungen eidgenössischer Instanzen zu organisieren ist, hat der Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verfassung lässt ihm den nötigen Spielraum.

Errichtung eines organisatorisch selbständigen Bundesstrafgerichts

Zum andern fehlt eine richterliche Vorinstanz für diejenigen Strafsachen, welche direkt in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen. Sie werden heute vom Bundesgericht als Bundesstrafgericht – teilweise in Verbindung mit den Bundesassisen – beurteilt. Die Zahl der Strafprozesse, die das Bundesgericht als erste Instanz durchführt, ist an sich nicht gross. Das Bundesstrafgericht beurteilte in den letzten zwölf Jahren nur sechs Fälle und die Bundesassisen haben seit 1933 nicht mehr getagt.. Diese niedrige Zahl ist eine Folge der grosszügigen Praxis zur einzelfallweisen Übertragung der Bundesstrafgerichtsbarkeit an die Kantone (Art. 18 BStP). Die wenigen Fälle, die vor das Bundesstrafgericht gelangen, verursachen aber einen unverhältnismässigen Aufwand, weil die Bundesrichter in den vom Unmittelbarkeitsprinzip beherrschten erstinstanzlichen Hauptverhandlungen nicht (mehr) über eine tägliche Routine verfügen und weil die betreffenden Prozesse meistens auch noch im Brennpunkt des öffentlichen Interesses stehen [31].

Um das Bundesgericht von den für das höchste Gericht sachfremden erstinstanzlichen Strafprozessen zu entlasten, ist das Bundesstrafgericht aus dem Bundesgericht herauszulösen und als unabhängige richterliche Behörde zu konstituieren. Die Urteile des verselbständigten Bundesstrafgerichts müssen einem Rechtsmittel an das Bundesgericht unterliegen [32]. Damit wird der Vorbehalt zu Artikel 14 Absatz 5 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte [33] hinfällig.

---

30 Art. 98*a*, 128 OG.

31 Vgl. dazu auch den Geschäftsbericht des Bundesgerichts 1995, S. 4, wo das Bundesgericht die starke zeitliche Beanspruchung durch den im Berichtsjahr durchgeführten Strafprozess beklagt.

32 Art. 2 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK, SR 0.101.07.

33 SR 0.103.2.

Dem neuen Bundesstrafgericht könnten auch die Obliegenheiten der heutigen Anklagekammer übertragen werden [34], eventuell unter Vorbehalt der interkantonalen Gerichtsstands- und Rechtshilfestreitigkeiten [35]. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lässt hierfür Raum, indem sie die Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts nicht abschliessend auf die erstinstanzliche Strafgerichtsbarkeit des Bundes fixiert. Falls der Gesetzgeber dies wünscht, könnte dem Bundesstrafgericht die Funktion der heute bestehenden Militärappellationsgerichte und des Militärkassationsgerichts übertragen werden. Dies hätte zur Folge, dass im Bereich der Militärgerichtsbarkeit als Fachgerichte nur noch die Divisionsgerichte bestehen blieben.

Beschränkung der Direktprozesse

Die Verwirklichung des Prinzips der richterlichen Vorinstanzen bedingt weiter, dass die Direktprozesse *auf das unabdingbare Minimum* beschränkt werden. Dazu braucht es eine Verfassungsänderung, da die Direktprozesse heute in der Bundesverfassung verankert sind.

Die Direktprozesse im *Zivilrecht* [36] sind nur noch beizubehalten, soweit sich die Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen unter sich abspielen. Im übrigen fehlt es an der inneren Berechtigung für eine direkte Zuständigkeit des obersten Gerichts.

Im *Strafrecht* wird es nach der Schaffung eines organisatorisch selbständigen Bundesstrafgerichts keine Direktprozesse vor dem Bundesgericht mehr geben.

In der *öffentlichen Rechtspflege* ist die Abschaffung von Direktprozessen über Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht nach Artikel 114bis Absatz 4 BV an der Zeit. Die dort vorgesehene Befugnis der Kantone, mit Genehmigung der Bundesversammlung kantonale Administrativstreitigkeiten dem Bundesgericht zur Beurteilung zu überweisen, verliert definitiv ihre Berechtigung, wenn den Kantonen ohnehin vorgeschrieben wird, Verwaltungsgerichte zu bestellen. Zwar mag es Gründe geben, die gegen die Beurteilung einer Sache durch das kantonale Verwaltungsgericht sprechen, so z. B. wenn eine kantonale Magistratsperson in den Streit verwickelt ist. Die gleiche Problematik muss aber auch im Bund in Kauf genommen werden, wenn das Bundesgericht verwaltungsrechtliche Klagen betreffend Haftungsansprüche aus der Amtstätigkeit von (z. B.) Bundesrichtern zu beurteilen hat. Die Streichung von Artikel 114bis Absatz 4 BV bewirkt gleichzeitig eine Entlastung des Bundesgerichts und der Bundesversammlung, die ihre Genehmigung erteilen und jedesmal prüfen muss, ob ein genügendes Bedürfnis für die Kompetenzzuweisung an das Bundesgericht besteht.

---

34 Art. 102ter, 105bis Abs. 2 und Art. 214 ff. BStP, Art. 26, 27 VStrR, Art. 106 Abs. 1bis BStP, ferner Art. 51 Abs. 2, 66 ff., 72, 110, 252 Abs. 3 BStP.

35 Art. 264 BStP, Art. 357 StGB.

36 Art. 110 und 111 BV, Art. 41 und 42 OG.

231.33 Zugangsbeschränkung

Wie auch immer der Gesetzgeber die Rolle des Bundesgerichts bei der Gewährung von Rechtsschutz definieren wird, entscheidend ist, dass es unter Bedingungen arbeiten kann, die es ihm ermöglichen, Rechtsschutz nicht nur formell, sondern auch materiell zu gewähren. Das heisst: Die Bundesrichter müssen ausreichend Zeit zum Akten- und Rechtsstudium zur Verfügung haben. Nur so lässt sich das Ziel einer qualitativ hochstehenden Rechtsprechung erreichen bzw. halten. Das Bundesgericht muss in der Lage sein, seine Aufgaben als höchstes Gericht wahrzunehmen. Allein mit dem Ausbau der richterlichen Vorinstanzen und der Vereinfachung des Rechtsmittelsystems (vgl. dazu hinten, Ziff. 231.42) lässt sich jedoch das Geschäftsvolumen nicht in erträglichen Grenzen halten. Zusätzlich zu den erwähnten Massnahmen müssen deshalb neue Beschänkungen des Zugangs zum Bundesgericht eingeführt werden.

Dem Gesetzgeber stehen hierfür verschiedene *Techniken* zur Verfügung:

- Ein herkömmliches Mittel, um den Zugang zu den Gerichten einzuschränken, ist die Festlegung von *Streitwertgrenzen*. So liegt heute für die Berufung an das Bundesgericht die Streitwertgrenze bei 8'000 Franken. Der Gesetzgeber kann sich eine Anhebung dieser Limite und allenfalls die Einführung von Streitwertgrenzen auch ausserhalb des Zivilrechts überlegen.
- In Betracht kommt sodann ein Annahme- oder ein Zulassungsverfahren. Beim *Annahmeverfahren* nimmt das Gericht nur Streitfälle entgegen, die es nach freiem Ermessen oder nach bestimmten gesetzlichen Kriterien als "erheblich" einstuft. Von einem *Zulassungsverfahren* ist die Rede, wenn die Vorinstanzen über die Erheblichkeit eines Streitfalles und damit über die Zulässigkeit der Beschwerde an das oberste Gericht entscheiden.
- Beim sogenannten *Vorprüfungsverfahren* handelt es sich streng genommen nicht um eine eigentliche Zugangsbeschränkung, sondern um ein besonderes Entscheidverfahren, welches dazu dient, Beschwerden, die sich in einer Vorprüfung als offensichtlich aussichtslos oder aus bestimmten Gründen für unzulässig erwiesen haben, direkt vom Protokoll abzuschreiben.
- In Betracht kommt schliesslich, die Beschwerde an das Bundesgericht in bestimmten Sachgebieten, wie z. B. heute im Asylrecht [37], *gänzlich auszuschliessen*. Um auch in diesen Materien die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, kann ein *Vorlageverfahren* vorgesehen werden. Dieses ermöglicht es unterinstanzlichen Gerichten, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem Bundesgericht zum Entscheid zu unterbreiten [38]. Das Vorlageverfahren stellt selbst keine Zugangsbeschränkung dar. Es schränkt den Zugang nicht ein, sondern öffnet diesen vielmehr für bestimmte Fragen. Insofern bildet es ein Korrektiv zum gänzlichen Ausschluss der Beschwerde.

---

37 Vgl. den Ausnahmekatalog für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 99–101 und 129 OG.

38 Zum Vorlageverfahren, wie es mit der Justizreform eingeführt werden soll, vgl. die Erläuterungen zu Art. 178*a* Abs. 3 VE 96 Reformbereich Justiz.

Welchen Zugangsbeschränkungen beziehungsweise besonderen Entscheidverfahren oder allenfalls einem Kombinationsmodell der Vorzug zu geben ist, muss der *Gesetzgeber* entscheiden. Auf Verfassungsstufe ist wichtig, in diesem Punkt einen offenen Text zu haben, welcher dem Gesetzgeber ermöglicht, auf veränderte Verhältnisse flexibel zu reagieren. Auch kann sich zeigen, dass eine sachgerechte Lösung, die zu einer bestimmten Zeit z. B. wegen politischer Inopportunität verworfen werden musste, später aufgrund veränderter Einschätzung Akzeptanz findet. Ein offener Verfassungstext will dem Gesetzgeber den nötigen Spielraum einräumen.

Eine *Verfassungsgrundlage* für Zugangsbeschränkungen an das Bundesgericht ist erforderlich, obwohl keine Rechtsweggarantie an das *Bundesgericht* statuiert wird. Die Verfassung muss Klarheit darüber schaffen, dass die Zuständigkeiten des Bundesgerichts nicht im Sinne einer Verpflichtung, in jedem Fall tätig zu werden, zu verstehen sind. Anderseits bringt der Verfassungstext zum Ausdruck, dass Zugangsbeschränkungen nicht obligatorisch sind, sondern eingeführt werden können, wenn dies für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts notwendig wird. Im Interesse der legitimen Rechtsschutzbedürfnisse Privater muss die Verfassung dem Gesetzgeber dabei gewisse Schranken setzen. Der Verfassungstext stellt klar, dass in allen wichtigen Fällen der Zugang zu gewährleisten ist. Wichtig sind Fälle, in welchen Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung zur Diskussion stehen oder der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat (vgl. Art. 178*a* Abs. 2 VE 96 Reformbereich Justiz).

Mit der gewählten Formulierung wurde den Bedenken mehrerer Vernehmlasser gegen eine zu enge Zugangsregelung Rechnung getragen. Gleichzeitig wird aber im Sinne eines anderen Teils der Vernehmlasser sichergestellt, dass das Bundesgericht wirklich entlastet wird und sich auf die wichtigen Fälle konzentrieren kann [39]. Der Gesetzgeber besitzt den nötigen Spielraum, um die angemessene Lösung zu treffen. Indessen könnte er insbesondere keine Regelung einführen, wie sie im Jahre 1989 in der – vom Volk verworfenen – Vorlage zur Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes vorgesehen war, weil das dort vorgeschlagene sog. "besondere Vorprüfungsverfahren" [40] für staatsrechtliche Beschwerden das Kriterium der schwerwiegenden Folgen nicht abdeckt.

Ein Rechtsvergleich zeigt, dass auch im Ausland dem starken Zustrom von Beschwerden zu den obersten Gerichten mit Zugangsbeschränkungen begegnet wird [41]. Ziemlich verbreitet sind dabei verschiedene Formen von Annahme- und Zulassungsverfahren, so z. B. in Deutschland, Österreich, Schweden, in den Vereinigten Staaten und Kanada. Sie räumen dem Gericht erhebliches Ermessen ein beim Entscheid, welche Beschwerden zugelassen sind. Teilweise besteht überhaupt keine Bindung an konkrete Selektionsregeln, so etwa für den *Supreme Court* der Vereinigten Staaten. Davon hebt sich die hier vorgeschlagene Lösung klar ab. Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass der Zugang

---

39 Vgl. zum Ergebnis der Vernehmlassung in diesem Punkt die Angaben in den Erläuterungen zu Art. 178*a* VE 96 Reformbereich Justiz.

40 Art. 92 der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 23.6.1989, BBl 1989 II 872 ff.

41 Vgl. dazu Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Hrsg.), Der Kampf gegen die Überlastung der höheren Gerichte, Zürich 1995.

gewährleistet ist, wenn sich Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung stellen oder der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat. Damit ist ein Verfahren, welches den Entscheid über die Annahme der Beschwerden ins freie Ermessen des Bundesgerichts stellt, ausgeschlossen.

231.34 Weitere Vorschläge

Ausdrückliche Bezeichnung als oberste rechtsprechende Behörde

Zum Justizverfassungsrecht im materiellen Sinn zählen die Regeln über Zuständigkeiten und Stellung der obersten Gerichte. Es ist also richtig, in der Verfassungsurkunde die *Stellung des Bundesgerichts* zu beschreiben. Die revidierte Verfassung hebt explizit hervor, dass das Bundesgericht *oberste rechtsprechende Behörde des Bundes* ist. Als solche befasst sich das Bundesgericht mit Rechtsfragen des Zivil-, Straf- und öffentlichen Rechts. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass in berechtigten Ausnahmefällen auch andere Behörden, namentlich der Bundesrat, gewisse höchstinstanzliche Rechtspflegefunktionen wahrnehmen.

Grundsatz der Selbstverwaltung

Nebst seiner Stammfunktion, der Rechtsprechung, besitzt das Bundesgericht gewisse *Rechtsetzungs-* [42] und *Verwaltungsbefugnisse* [43]. Wie bisher ist darauf zu verzichten, die Rechtsetzungsbefugnisse des Bundesgerichts in die Verfassung aufzunehmen. Zum einen erreicht ihre Bedeutung kaum Verfassungsrang. Zum anderen soll der Gesetzgeber frei sein, das Bundesgericht von Rechtsetzungsaufgaben zu entlasten, die ihm nicht unbedingt zustehen müssen. Unbegründet ist namentlich die Rechtsetzungskompetenz des Bundesgerichts im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen, nicht aber die Befugnis, Reglemente über die interne Gerichtsorganisation und die Tarife zu erlassen. Denn diese steht in Konnex mit der Rechtsprechungsaufgabe beziehungsweise fliesst aus der Kompetenz des Bundesgerichts, sich selbst zu verwalten. Die grundsätzliche *Selbstverwaltungsbefugnis* ist in die Verfassung aufzunehmen. Die entsprechende Verfassungsnorm schafft Klarheit und vermeidet so Kompetenzkonflikte mit der Exekutive.

Organisation, Verfahren und Sitz

Die *Organisation* des Bundesgerichts stellt nicht eine grundlegende, staatsgestaltende Regelungsmaterie dar, die dem Verfassungsgeber vorbehalten sein muss. Sie kann daher Aufgabe des Gesetzes bleiben. Dem Gesetzgeber wird auch überlassen, das vor Bundes-

---

42 Solche bestehen nur in wenigen Bereichen: Schuldbetreibungs- und Konkurswesen (Art. 15 SchKG), Verfahren der eidgenössischen Schätzungskommissionen (Art. 63 EntG), gerichtsinterne Organisation, Tarife (Art. 3*a* Abs. 2, 8, 14 Abs. 1 und 160 OG).

43 Befugnis zur Bestellung der eigenen Kanzlei (Art. 109 BV).

gericht zu beachtende *Verfahren* zu regeln. Er hat sich dabei an den Rahmen der diesbezüglichen Verfassungsvorschriften zu halten. Hinsichtlich des *Sitzes* des Bundesgerichts drängt sich keine Neuerung auf. Wie nach geltender Rechtslage [44] braucht er nicht schon auf Verfassungsstufe bestimmt zu werden.

Wahl und Stellung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter

Im Bereich der *Wahl und Stellung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter* besteht kein materieller Reformbedarf. Der Bereich ist vor allem Thema der Nachführung [45].

Ausdrückliche Verankerung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit

Wie allen Gerichten ist auch dem Bundesgericht beziehungsweise seinen Mitgliedern die richterliche Unabhängigkeit eigen. Die revidierte Verfassung sollte das *Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit* explizit gewährleisten. Denn es ist die spezifische Unabhängigkeit der Gerichte, welche ihr Wesen und ihre Stellung entscheidend prägt. Sie bildet notwendiges Charakteristikum der Gerichte. Nur eine unabhängige Justiz vermag qualifizierten Rechtsschutz zu gewähren, wie er einem Rechtsstaat eigen sein muss. Insofern stellt die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt ein Rechtsstaatsprinzip dar. Diese grundlegende Bedeutung rechtfertigt die Aufnahme des Prinzips in die Verfassungsurkunde (vgl. Art. 180 VE 96 Reformbereich Justiz) [46]. Dafür spricht auch, dass die richterliche Unabhängigkeit die Grenzen anderer Institute, namentlich der parlamentarischen Oberaufsicht, bestimmt, welche ihrerseits in der Verfassung verankert sind.

231.4 Verbesserung des Rechtsschutzes

231.41 Verankerung einer allgemeinen Rechtsweggarantie

Es ist Aufgabe des Rechtsstaates, dem Bürger staatlichen Schutz seiner Rechte zu gewähren. Verlangt ist die Gewährleistung eines *qualifizierten* Rechtsschutzes durch ein *unabhängiges Gericht*. Es genügt also nicht, dass irgendeine staatliche Instanz, welche die spezifische Unabhängigkeit eines Gerichtes nicht besitzt, den Rechtsschutz gewährt. Offen stehen muss der Zugang zum Richter. Dies ist unter Rechtsweggarantie zu verstehen.

---

44 Art. 115 BV.

45 Vgl. Art. 133–135 VE 96.

46 Die richterliche Unabhängigkeit wird ebenfalls ausdrücklich garantiert in den Verfassungen von Deutschland (Art. 97), Österreich (Art. 87 und 88), Frankreich (Art. 64), Belgien (Art. 100), Italien (Art. 101 und 104 Abs. 1), Spanien (Art. 117), Griechenland (Art. 87), Irland (Art. 35 Abs. 2), Dänemark (§ 64) und Portugal (Art. 206 und 218).

Die geltende Bundesverfassung enthält keine allgemeine Rechtsweggarantie. Sie sichert aber, indem sie in Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 dem Bundesgericht die Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zuweist, dem Einzelnen ein gerichtliches Verfahren zur Durchsetzung der ihm zustehenden verfassungsmässigen Rechte zu. Denn nach Auffassung eines wichtigen Teils der Lehre statuiert diese Verfassungsbestimmung eine *Verpflichtung* des Bundesgerichts, auf Beschwerde hin tätig zu werden [47]. Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV korreliert mit Artikel 5 BV, wonach der Bund "die verfassungsmässigen Rechte der Bürger" gewährleistet. Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV stellt in diesem Sinne eine Rechtweggarantie (an das Bundesgericht) für die *verfassungsrechtlich* gewährleisteten Rechtsansprüche dar. Sie greift freilich nur im Anwendungsbereich der staatsrechtlichen Beschwerde.

Diese Regelung sollte nicht ersatzlos gestrichen, sondern durch eine allgemeine Rechtsweggarantie ersetzt werden [48]. Der Anspruch auf gerichtliche Beurteilung gilt bereits kraft EMRK für das Straf- und das Zivilrecht sowie für jene Bereiche des Verwaltungsrechts, welche "civil rights" im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK beschlagen. In den übrigen Bereichen des Verwaltungsrechts besteht ein berechtigtes Interesse der Privaten, nicht einfach Objekt der Machtausübung einer zunehmend starken Exekutive zu sein, sondern die *Möglichkeit* zu haben, eine *Streitsache* vor eine unabhängige Instanz zu bringen und dadurch verfahrensrechtliche Sicherung zu erhalten. Deshalb sollte – wie dies heute in vielen europäischen Verfassungen der Fall ist [49] – ein *allgemeiner Gerichtsschutz* gegen Akte der Verwaltung eingeführt werden (vgl. Art. 25a VE 96 Reformbereich Justiz). Dieser Grundsatz kann allerdings nicht absolut sein; er muss Raum für berechtigte Ausnahmen lassen (v.a. eigentliche Regierungsakte).

Die allgemeine Rechtsweggarantie sichert Privaten gerichtlichen Rechtsschutz zu. Das heisst aber nicht, dass dieser Rechtsschutz vom *Bundesgericht* gewährt werden muss. Es ist davon auszugehen, dass die unterinstanzlichen Gerichte ebensogut in der Lage sind,

---

47 In diesem Sinne z.B. Andreas Auer, Une procédure d'admission devant le juge constitutionnel fédéral?, in: SJZ 1986, S. 105 ff.; Walter Haller in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 85; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 5 f.; Jean-François Poudret, La procédure d'admission selon le projet de révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire, in: ZSR 1986 I, S. 388 ff.; Peter Schibli, Die Möglichkeit der Einführung einer Zulassungsbeschränkung am schweizerischen Bundesgericht nach dem Muster des amerikanischen certiorari-Verfahrens, Bern 1984, S. 187. Diese Auffassung vertrat bereits der Bericht der Expertenkommission Dubs für die Reorganisation der Bundesrechtspflege, Bern Januar 1982, S. 35. Anderer Meinung demgegenüber Bundesamt für Justiz in: VPB 1985 Nr. 36, S. 237 ff. und Luzius Wildhaber, Zur Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens vor Bundesgericht, in: SJZ 1986, S. 273 ff.

48 Vgl. dazu grundlegend Andreas Kley-Struller, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995.

49 Art. 19 Abs. 4 Deutsches Grundgesetz vom 23.5.1949; Art. 20 Griechische Verfassung vom 9.6.1975; Art. 24 Abs. 1 und 113 Abs. 1 Italienische Verfassung vom 27.12.1947; Art. 20 Abs. 2 Portugiesische Verfassung vom 2.4.1976; Art. 24 Abs. 1 Spanische Verfassung vom 29.12.1978; § 63 Abs. 1 Dänische Verfassung vom 5.6.1953; Art. 92/93 Belgische Verfassung vom 7.2.1831.

die Rechtsschutzaufgabe zu erfüllen. Ein unbeschränkter Zugang an das Bundesgericht ist deshalb zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie nicht nötig [50].

231.42 Weitere Vorschläge

Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte des Bundes

Im weiteren bringt die Justizreform Rechtsschutzverbesserungen im Bereich der *politischen Rechte des Bundes*. Nach geltendem Recht prüft das Bundesgericht im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Artikel 85 Buchstabe a des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) die Wahrung der politischen Rechte der Bürger im Zusammenhang mit *kantonalen* Wahlen oder Abstimmungen. Als kantonal gelten auch Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden [51]. In bezug auf *eidgenössische* Urnengänge ist die Stimmrechtsbeschwerde *nicht* gegeben. Für sie gilt die spezielle Rechtsmittelordnung nach den Artikeln 77 ff. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR).

Es rechtfertigt sich, in bezug auf die politischen Rechte im Bund weitgehend den gleichen *gerichtlichen* Rechtsschutz zuzulassen wie gegenüber kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Dies bedeutet, dass die Stimmrechtsbeschwerde auch auf eidgenössischer Ebene eingeführt wird. Der Bundesrat und der Nationalrat werden von ihren Justizaufgaben im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen entlastet. Die ihnen nach den Artikeln 81 und 82 BPR zustehenden Befugnisse soll künftig das Bundesgericht wahrnehmen. Die Reichweite des Rechtsschutzes bleibt demnach gleich, nur amtet statt dem Bundesrat und dem Nationalrat das Bundesgericht. Die geltende Verfassung würde diese Neuerung an sich auch erlauben, sie schreibt sie aber nicht vor. Die revidierte Verfassung tut dies nun (vgl. Art. 177 Abs. 1 Bst. f VE 96 Reformbereich Justiz).

Bei der Beurteilung der *Gültigkeit einer Volksinitiative* soll dagegen die Vorrangstellung der Bundesversammlung aufrechterhalten bleiben. Im Rahmen der Reform der Volksrechte ist immerhin vorgesehen, dass die Bundesversammlung künftig den verbindlichen Entscheid des Bundesgerichts anrufen muss, wenn sie der Auffassung ist, eine Volksinitiative sei ungültig [52]. Damit ist ein Fortschritt gegenüber der geltenden Rechtslage erreicht, die dem Bundesgericht keinerlei Mitwirkungsmöglichkeit in diesem Bereich einräumt.

Ermöglichung der Einheitsbeschwerde

Der Rechtsschutz wird nicht allein durch fehlende, sondern auch durch *zu komplizierte* Rechtsschutzeinrichtungen beeinträchtigt. Diese Feststellung gilt gerade für das Rechts-

---

50 Zu den Modellen möglicher Aufteilung der Rechtsschutzaufgabe und zu den Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht vgl. Ziff. 231.31 und 231.33.

51 BGE 119 Ia 169 Erw. 1a.

52 Vgl. Art. 176*a* Reformbereich Volksrechte und die diesbezüglichen Erläuterungen.

mittelsystem der Bundesrechtspflege. Es ist geprägt von einer Rechtsmittelvielfalt, die schwierige Abgrenzungsfragen aufwirft. Diese Problematik ist aber nicht auf Verfassungsstufe zu lösen; Abhilfe muss der Gesetzgeber schaffen. Als wirksame Möglichkeit zur Vereinfachung des Rechtsmittelsystems, welche den Rechtsuchenden die die Wahrnehmung ihrer prozessualen Rechte erleichtert und gleichzeitig das Gericht von der Behandlung schwieriger Abgrenzungsfragen entlastet, bietet sich die Einführung der *Einheitsbeschwerde* [53] an, d. h. die Zusammenlegung der staatsrechtlichen Beschwerde je mit den verwaltungs-, straf- und zivilrechtlichen Beschwerdearten. Der revidierte Verfassungstext erlaubt ihre Einführung, geht aber anderseits im Interesse der Wahrung einer gewissen Flexibilität für den Gesetzgeber nicht so weit, die Einheitsbeschwerde verfassungsrechtlich vorzuschreiben.

Ermöglichung eines erweiterten Anwendungsbereichs der Behördenbeschwerde

Schliesslich wird dem Gesetzgeber ermöglicht, den Anwendungsbereich der Behördenbeschwerde auszudehnen. Dies wird dadurch erreicht, dass im Gegensatz zu Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 der geltenden Bundesverfassung die Beschwerdebefugnis nicht auf Bürger und Private eingeschränkt wird. Auf diese Weise besitzt der Gesetzgeber volle Freiheit beim Entscheid, wer unter welchen Voraussetzungen beschwerdeberechtigt ist, und inwiefern auch Behörden und öffentlichrechtliche Körperschaften zur Beschwerde legitimiert sein sollen.

231.5 Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit

231.51 Gründe

Der Ausschluss der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen [54] ist historisch vor dem Hintergrund einer Situation zu verstehen, in welcher die Bundeskompetenzen äusserst beschränkt waren und der Freiheit der Bürger vor allem von Seiten der mächtigen Kantone Gefahr drohte. Dogmatisch beruht Artikel 113 Absatz 3 BV auf einem Gewaltenteilungsmodell, das einerseits vom Vorrang des demokratischen Gesetzgebers ausgeht und anderseits klar zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Sinne des blossen Nachvollzugs des gesetzgeberischen Willens unterscheidet. Mit anderen Worten: Der historische Verfassungsgeber nahm – wie sich zeigte, zu Unrecht – an, das Bundesgericht werde nicht rechtsschöpferisch tätig werden, sondern sich darauf beschränken, getreulich den gesetzgeberischen Willen nachzuvollziehen und die Verfassung so auszulegen, wie sie von der damaligen Bundesversammlung verstanden worden war. Seit 1874 haben sich die Verhältnisse derart stark geändert, dass den historischen Motiven gegen die Verfassungsgerichts-

---

53 Darunter verstehen wir eine Beschwerde, mit welcher sowohl die Verletzung von einfachem Bundesrecht (Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrecht) als auch die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden kann.

54 Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3.

barkeit nur noch beschränkte Bedeutung zukommt. Heute sprechen für die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen vor allem folgende Gründe [55]:

- Zentrale Aufgabe des Bundesgerichts ist die Sicherung "der Essentialien von Bundesstaat, Demokratie und Rechtsstaat" [56]: Das Bundesgericht hat auf dem Weg der Konkretisierung der Verfassung jene Grundsätze zu bestimmen und durchzusetzen, die sowohl für den betroffenen Privaten als auch für die demokratischen Prozesse und die föderalistischen Strukturen der Schweiz besonders bedeutungsvoll sind. Gegenüber dem Gesetzgeber, der sich meist auf die politische Aktualität und die Wirksamkeit seiner Massnahmen konzentriert, hat der Verfassungsrichter die auf Langfristigkeit angelegten Grundwerte der Verfassung, wie sie in den Grundrechten enthalten sind, wahrzunehmen; damit vermag er – im Sinne von *checks and balances* – als Korrekturinstanz zu wirken, welche die Entwicklung der Rechtsordnung im Sinne der Grundrechte sicherstellt. Diese Aufgabe ist nicht nur gegenüber den Kantonen, sondern auch auf Bundesebene wirksam wahrzunehmen. Dieses Modell sich gegenseitig ergänzender und beschränkender Gewalten entspricht der schweizerischen Verfassungswirklichkeit besser als die überholte Vorstellung einer starren Trennung von Gesetzgeber, der Recht schafft, und Richter, der bloss den gesetzgeberischen Willen nachvollzieht. In diesem Zusammenhang erscheint es bedeutungsvoll, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit sich in den meisten Verfassungsstaaten heute voll durchgesetzt hat; nicht nur in den westeuropäischen Staaten, sondern auch in den neuen Demokratien Osteuropas [57] gehört sie zum *unverzichtbaren Gehalt einer demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung*.

- Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene rechtfertigt sich angesichts der *gewachsenen Bedeutung der Bundesgesetzgebung*, die potentiell in die meisten Freiheitsbereiche eindringen kann. Mit der gewaltigen Verlagerung der Kompetenzen auf den Bund hat Artikel 113 Absatz 3 BV eine ganz andere Tragweite erhalten. Zwar sind auf Bundesebene Gesetzesbestimmungen, die als solche klar ver-

---

55 Siehe dazu auch Bericht der Arbeitsgruppe Wahlen, Bern 1973, S. 416 ff.; Bericht der Expertenkommission Furgler für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 178 ff. und aus der Literatur etwa René A. Rhinow, Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – Ja oder Nein?, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 37 ff.; Fridolin Schiesser, Die akzessorische Prüfung, Diss. Zürich 1984, S. 240 ff.; Walter Haller, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit?, in: ZSR 1978 I, S. 501 ff.; Otto K. Kaufmann, Verfassungsgerichtsbarkeit 1875–1974–19..?, in: ZSR 1974 I, S. 339 ff., S. 352 ff. Vgl. auch Peter Alexander Müller, die Verfassungsrechtsprechung im Rahmen der staatlichen Funktionen, in: EuGRZ 1988, S. 218 ff.; Andreas Auer, Grundlagen und aktuelle Probleme der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 40, Tübingen 1991/1992, S. 11 ff., S. 123 ff.

56 Jörg Paul Müller, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: VVDStRL 39/1981, S. 53 ff.; siehe auch Walter Kälin, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie, Bern 1987.

57 Vgl. dazu Georg Brunner, Die neue Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, ZaöRV 1993, S. 819 ff.

fassungsmässige Rechte verletzen, relativ selten [58], es existieren aber Fälle, in welchen sich eine Bestimmung in einem speziellen Anwendungsfall als verfassungswidrig erweist [59]. Denkbar ist auch, dass eine ursprünglich verfassungskonforme Norm im Laufe der Zeit verfassungswidrig wird, weil sich die Grundrechte weiter entwickeln, die Auffassungen über die Zulässigkeit bestimmter Freiheitsbeschränkungen sich wandeln oder die faktischen Rahmenbedingungen tiefgreifenden Änderungen unterliegen. Die Bundesversammlung ist nicht in der Lage, alle diese Fälle im voraus zu erkennen. Nachträgliche richterliche Überprüfung bedeutet deshalb nicht zwingend, dass das Bundesgericht sich mit seinem Entscheid, in einem Anwendungsfall eine Bestimmung eines Bundesgesetzes wegen Verfassungswidrigkeit nicht anzuwenden, über den Willen des Gesetzgebers hinwegsetzt. Vielmehr stellt der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit sicher, dass die beiden, der Bundesversammlung und dem Bundesgericht zukommende Aufgabe, als Hüter der Verfassung zu wirken, in getrennten Verfahren, aber mit je spezifischer Eignung und in gemeinsamer Veranwortung wahrnehmen können [60].

- Somit ist nicht zu befürchten, dass das Bundesgericht sich eine Rolle anmasst, die ihm nicht zusteht. Im Gegenteil: Die Erfahrungen mit der Überprüfung kantonaler Gesetze durch das Bundesgericht, wie sie im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde seit jeher besteht, belegen, dass Verfassungsgerichtsbarkeit die Freiheit der Privaten wesentlich fördern kann, ohne dass die Demokratie durch übermächtige Richter gefährdet wird. Zu beachten ist auch, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene vor allem *präventiv* wirken wird, indem der Bundesgesetzgeber gezwungen wäre, die Frage der Verfassungskonformität von Bundesgesetzen noch ernsthafter zu prüfen, als dies bereits der Fall ist. Sollte tatsächlich einmal ein bundesgerichtlicher Entscheid einer Mehrheit nicht akzeptabel erscheinen, besteht zudem in der Schweiz immer die Möglichkeit, auf dem Weg der Verfassungsrevision die Rechtslage zu korrigieren.

- Sodann lässt sich nicht verkennen, dass die bundesgerichtliche Praxis bereits heute einzelne Elemente einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene aufweist. Das Bundesgericht erblickt in Artikel 113 Absatz 3 bzw. 114bis Absatz 3 BV nur ein Anwendungsgebot, kein Prüfungsverbot [61]. Das heisst, es muss auch verfassungswidrige Bundesgesetze anwenden, darf aber ihre Verfassungsmässigkeit im Anwendungsfall vorfrageweise überprüfen und gegebenenfalls den Gesetzgeber einladen, die betreffende Bestimmung zu ändern. Damit erfährt der Grundsatz von Artikel 113 Absatz 3 BV bereits eine gewisse Relativierung. Zieht man zudem die weiteren *prätorischen Annäherungen* (verfassungskonforme Interpretation, Anerkennung von Gesetzeslücken, Überprüfung von kantonalen Erlassen, die analoge Normen eines Bundes-

---

58 Vgl. immerhin die Regelung von Art. 21*b* AsylG (Kinderzulagen), die vom Parlament in Kenntnis ihrer Verfassungswidrigkeit (siehe BGE **114** Ia 1 ff.) angenommen wurde.

59 Ein eindrückliches Beispiel beschreibt Otto K. Kaufmann, Etoilauto contra Confédération, in: Mélanges Henri Zwahlen, Lausanne 1977, S. 139 ff.

60 So René A. Rhinow, Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – Ja oder Nein?, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 43.

61 So ausdrücklich BGE **117** Ib 373 E. f; vgl. auch BGE **118** Ia 353 E. 5.

gesetzes enthalten) mit in Betracht, ist der Schritt zur eigentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mehr so gross [62].

– Vor allem aber ist die fehlende nationale Verfassungsjustiz gegenüber Bundesgesetzen mit dem *Inkrafttreten der EMRK* fragwürdig geworden. Die EMRK stimmt mit der Bundesverfassung im Grundrechtsbereich über weite Strecken überein, von der HGF und der Eigentumsgarantie abgesehen. Die Strassburger Organe sind aber selbstverständlich nicht an die "Massgeblichkeit" der Bundesgesetze gebunden. Sie können Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK prüfen. Wenn heute ein Beschwerdeführer mit der Rüge, ein Bundesgesetz verletze seine verfassungsmässigen Rechte, in Lausanne ungehört bleibt, so kann er in Strassburg trotzdem zum Ziel gelangen, indem er die analoge Garantie der EMRK anruft. So wurde zum Beispiel in einem konkreten Fall vor Bundesgericht geltend gemacht, das in Artikel 150 ZGB vorgesehene Wiederverheiratungsverbot (Wartefrist nach Ehescheidung) verstosse gegen die Ehefreiheit. Das Bundesgericht beurteilte die Rüge wegen Artikel 113 Absatz 3 BV nicht, worauf der Beschwerdeführer nach Strassburg gelangte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat daraufhin die Frage geprüft und die Beschwerde wegen Verletzung von Artikel 12 EMRK gutgeheissen [63]. Es trat somit die paradoxe Situation ein, dass die Strassburger Instanzen über eine grössere Beurteilungsbefugnis verfügten als das Bundesgericht mit der Konsequenz, dass unser oberstes Gericht insoweit zur blossen Durchlaufinstanz degradiert wurde.

Um dieser – sowohl grundsätzlich als auch für den einzelnen Rechtsuchenden – unbefriedigenden Rechtslage begegnen zu können, hat das Bundesgericht seine frühere zurückhaltende Rechtsprechung deutlich modifiziert; es ist nun seit einigen Jahren bereit, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK (und damit indirekt auch der Verfassung) zu überprüfen [64]. Weil alle Behörden verpflichtet seien, so führt das Bundesgericht beispielsweise in BGE *117* Ib 373 aus, im Rahmen *ihrer Kompetenzen* das die Schweiz bindende Völkerrecht zu respektieren und anzuwenden, spreche auch nichts dagegen, "dass der Richter die Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Konvention prüft. Natürlich kann er nicht eine Gesetzesbestimmung aufheben, weil sie dem Völkerrecht widerspricht; er könnte höchstens im konkreten Einzelfall die betreffende Norm nicht anwenden, wenn sie sich als völkerrechtswidrig erweist und zu einer Verurteilung der Schweiz führen könnte".

Diese neuere Rechtsprechung zeigt deutlich, dass die ursprüngliche Grundidee des Artikels 113 Absatz 3 BV, der Ausschluss der Verfassungsgerichtsbarkeit, stark relati-

---

62 Hierauf macht René A. Rhinow, Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – Ja oder Nein?, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 41 aufmerksam. Zu diesen Annäherungen ausführlich Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 13 ff.

63 Fall F. contra Schweiz, Urteil vom 18.12.1987, in: VPB **1987** Nr. 86; weiteres Beispiel: Fall Burghartz contra Schweiz, Urteil vom 22.2.1994, in: VPB **1994** Nr. 121 (Ungleichbehandlung der Ehegatten bei der Wahl ihres Namens [Art. 160 ZGB] verstösst gegen Art. 8 in Verbindung mit Art. 14 EMRK).

64 So erstmals in BGE **117** Ib 371 ff.

viert, ja über weite Strecken zur Fiktion geworden ist. Die richterliche Kontrolle von Bundesgesetzen ist im Grundrechtsbereich *faktisch bereits zu einem grossen Teil eingeführt*. Prüfungsmassstab bildet aber die EMRK und nicht die Bundesverfassung. Letztere erfährt dadurch eine gewisse Abwertung. Hier gilt es, mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit die normative Kraft der Bundesverfassung gegenüber dem Konventionsrecht zurückzugewinnen. Es ist nichts als konsequent und entspricht letztlich dem Transparenzgebot, wenn das Bundesgericht nunmehr vom formellen Verfassungsgeber die Befugnis erhält, künftig den Bundesgesetzen im Einzelfall die Anwendung zu versagen, wenn sie verfassungsmässige Rechte oder Völkerrecht verletzen.

- Die EMRK liefert noch einen weiteren Grund für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit: Nach Artikel 13 EMRK besitzt der Einzelne das Recht auf einen wirksamen nationalen Rechtsbehelf gegen Konventionsverletzungen. Die Frage, ob das nationale Recht auch eine Beschwerde gegen *Gesetze* vorsehen muss, ist in der Literatur umstritten. Die Strassburger Organe sehen nach dem gegenwärtigen Stand ihrer Praxis von einer solchen Forderung ab. Eine abstrakte Normenkontrolle ist nicht verlangt [65]. Ob die Praxis der Strassburger Organe auf Dauer so bleiben wird, ist allerdings offen. Heute können Individualbeschwerden gemäss Artikel 25 EMRK auch unmittelbar gegen Gesetze eingereicht werden, wenn der Beschwerdeführer durch die beanstandete Regelung bereits unmittelbar betroffen wird oder unmittelbar dem Risiko ausgesetzt ist, betroffen zu werden. Einzelne Autoren treten längerfristig für einen entsprechenden Ausbau der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit ein [66]. Mit Blick auf derart weitgehende Forderungen erscheint die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen wenigstens im Sinne der konkreten Normenkontrolle als wünschbarer und fälliger Schritt.

- Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit ist schliesslich auch aus *föderalistischen* Gründen geboten. Die Massgeblichkeit der Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse gibt Bund und Kantonen ungleich lange Spiesse in die Hand. Heute kann der Bund die Kantone vor Bundesgericht sanktionieren, wenn ihre Gesetzgebung Bundesrecht verletzt. Umgekehrt ist es den Kantonen aber verwehrt, sich beim Bundesgericht gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den Bund zu beschweren. Zudem müssten die Kantone am Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auch deshalb interessiert sein, weil die Verletzung von Bundesverfassungsrecht immer auch eine Missachtung des Ständemehrs bedeutet [67].

---

65 Arthur Haefliger, Die EMRK und die Schweiz, Bern 1993, S. 273; Yvo Hangartner, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, in: AJP 1994, S. 3 ff., S. 6 m.H.; Mark E. Villiger, Handbuch der EMRK, Zürich 1993, S. 371.

66 Yvo Hangartner, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, in: AJP 1994, S. 3 ff., S. 7.

67 So René A. Rhinow, Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – Ja oder Nein?, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 43.

Aus diesen Gründen ist die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit eindeutig zu bejahen. Für die konkrete Ausgestaltung kommen verschiedene Modelle in Betracht:

231.52 Modelle

Wie rechtsvergleichende Untersuchungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa zeigen, besteht eine Vielzahl von Modellen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese lassen sich allerdings zum grössten Teil auf die unterschiedliche Kombination einiger Grundelemente zurückführen. Diese Elemente können als fünf Gegensatzpaare beschrieben werden [68]:

- *Präventive / repressive Normenkontrolle*: Präventiv ist die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Normen, wenn diese Frage vor dem Inkrafttreten geprüft wird (z. B. in Frankreich), wobei von "Kontrolle" nur gesprochen werden kann, wenn die Entscheidung nicht bloss eine Begutachtung zuhanden des Gesetzgebers darstellt, sondern verbindlich ist und das Inkrafttreten der Norm verhindert. Repressive Kontrolle liegt überall da vor, wo die Verfassungsgerichtsbarkeit ein bereits in Kraft stehendes Gesetz betrifft.

- *Diffuse / konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit*: In konzentrierten Systemen (z. B. Österreich, Deutschland, Italien und Frankreich) kann bloss *ein* Gericht die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben, in dezentralen Ordnungen sind grundsätzlich alle Richter berechtigt, oder gar verpflichtet, die Vereinbarkeit von Normen mit der Verfassung zu prüfen (z. B. USA, Schweiz für kantonale Erlasse und Verordnungen des Bundesrates).

- *Abstrakte / konkrete Normenkontrolle*: Abstrakt ist die Normenkontrolle, wenn das Gesetz als solches Anfechtungsgegenstand der Beschwerde ist und seine Verfassungsmässigkeit unabhängig von jedem Anwendungsfall überprüft wird. Konkret ist sie demgegenüber, wo Anfechtungsobjekt eine Verfügung oder ein Urteil bildet, und vorfrageweise untersucht wird, ob sich das Gesetz im Anwendungsfall als verfassungswidrig erweist. Mit Ausnahme von Frankreich kennen alle Staaten mit Verfassungsgerichtsbarkeit die konkrete Normenkontrolle; die abstrakte Kontrolle ist demgegenüber fast nur in Staaten mit konzentriertem System zu finden (Österreich, Italien, Deutschland).

- *Verfassungsgerichtsbarkeit durch das oberste Gericht / durch ein spezielles Verfassungsgericht:* Verfassungsgerichtsbarkeit kann durch das oberste Gericht im normalen Instanzenzug ausgeübt werden oder aber einem speziellen Verfassungsgericht vorbehalten bleiben, das über allen anderen Gerichten steht. Spezielle Verfassungsgerichte sind vor allem in konzentrierten Systemen zu finden, während in Ländern, in denen das

68 Siehe dazu beispielsweise Andreas Auer, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel und Frankfurt a.M. 1984, S. 13 ff.; Jean-François Aubert, Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales; méthode, organisation, procédure, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 22 ff.

oberste ordentliche Gericht auch die Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt, sowohl diffuse als auch konzentrierte Systeme möglich sind.

- *Verfassungsgerichtsbarkeit auf Beschwerde / auf Vorlage unterer Instanzen hin*: Normalerweise werden Gerichte auch im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Beschwerde oder Klage hin tätig, wobei die Befugnis dazu nicht nur Privaten, sondern auch staatlichen Organen (Parlament, Regierung, Gliedstaaten in Bundesstaaten) zustehen kann (z. B. Deutschland). Konzentrierte Systeme anerkennen darüber hinaus zum Teil das Recht unterer Instanzen, das mit der Verfassungsgerichtsbarkeit betraute Gericht anzurufen und ihm die Frage der Verfassungsmässigkeit einer Norm vorzulegen.

231.53 Vorschlag

Vorgeschlagen wird, in bezug auf *kantonale* Erlasse und Konkordate an den bestehenden Normenkontrollverfahren *festzuhalten*:
- Präventive Kontrolle der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Gewährleistung.
- Repressive, konkrete Kontrolle aller kantonalen Erlasse sowie der Konkordate mit grundsätzlich diffusem System. Gefordert wird namentlich die konkrete Kontrolle auch der Kantonsverfassungen durch das Bundesgericht. Zur Realisierung dieses Postulates bedarf es jedoch keiner Änderung der Bundesverfassung, sondern lediglich einer Änderung der Bundesgerichtspraxis.
- Abstrakte Kontrolle aller kantonalen Erlasse (mit Ausnahme der Kantonsverfassungen) und der Konkordate durch das Bundesgericht. Es steht den Kantonen frei, ihrerseits abstrakte Normenkontrollverfahren gegenüber ihren Erlassen vorzusehen.

Bezüglich der Überprüfung von *Bundesratsverordnungen* wird ebenfalls *keine Änderung* vorgeschlagen. Sie sollen nach wie vor im Anwendungsfall vorfrageweise überprüft werden können, und zwar – mit den gebotenen Einschränkungen für untere Verwaltungsstellen – grundsätzlich von allen rechtsanwendenden Behörden. Die Einführung einer abstrakten Normenkontrolle drängt sich nicht auf. Dem mit der Überprüfung von Bundesratsverordnungen angestrebten Schutz der Gewaltentrennung ist mit einer konkreten Kontrolle Genüge getan.

Gegenüber *Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen* wird als *Neuerung* vorgeschlagen, die Verfassungsgerichtsbarkeit gemäss den folgenden Grundsätzen *auszubauen*:

a. *Beschränkung der zulässigen Beschwerdegründe auf die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten* der Bundesverfassung, weil bei Beschwerden Privater die primäre Aufgabe des Gerichts im Individualrechtsschutz besteht.

   Demgegenüber sollen die *Kantone* (und nur die Kantone) die Befugnis erhalten, beim Bundesgericht die Verletzung der *Kompetenzordnung* der Bundesverfassung durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geltend zu machen. Diese Lösung stellt eine Alternative dar zu einer denkbaren Neukonzipierung der Rolle

des Ständerates, welche den Kantonen – etwa im Sinne des deutschen Bundesrates – besondere Mitwirkungsrechte bei Gesetzen verschaffen würde, die ihre Interessen besonders stark berühren. Die Möglichkeit, dass neben den Kantonen auch Private rügen können, ein Bundesgesetz verstosse gegen die Kompetenzordnung, muss ausgeschlossen werden, da eine solche Ausweitung der Beschwerdegründe systemfremd wäre und zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führen würde.

Verankert wird neben der eigentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit auch die vom Bundesgericht heute anerkannte [69] Befugnis, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Vereinbarkeit mit dem *Völkerrecht* zu überprüfen. Dabei bildet nicht schlechthin sämtliches Völkerrecht, also etwa auch blosse Gesetzgebungsaufträge, Prüfungsmassstab. Private können vielmehr nur direkt anwendbares (*self-executing*) Völkerrecht anrufen, also Normen, welche justiziabel sind und Rechte und Pflichten Privater umschreiben (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 178 Abs. 1 VE 96 Reformbereich Justiz).

b. *Verzicht auf die Schaffung eines speziellen Verfassungsgerichts*, weil durch ein solches Gericht eine zusätzliche Instanz geschaffen und das Bundesgericht eine gewisse "Abwertung" erfahren würde. Wie die Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Bundesgerichts ausgeübt wird, d. h. ob dies im ordentlichen Verfahren geschehen soll oder ob beispielsweise eine spezielle "Verfassungskammer" zu schaffen ist, die allein oder zusammen mit einer Fachabteilung urteilt, kann der Gesetzgeber festlegen. Um zum Ausdruck zu bringen, dass das Bundesgericht primär *oberstes* Gericht ist und als solches die Verfassungsgerichtsbarkeit als eine Zuständigkeit neben anderen ausübt, soll – im Gegensatz zu verschiedenen ausländischen Verfassungen – darauf verzichtet werden, die Tätigkeit des Bundesgerichts als Verfassungsgericht im Verfassungstext durch einen speziellen Artikel besonders herauszuheben.

c. *Zentralisierung der Entscheidkompetenz beim Bundesgericht*, weil es nicht Sache kantonaler Gerichte sein kann, Bundesgesetzen die Anwendung zu versagen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit weist wegen des hohen Abstraktionsgrades von Verfassungsnormen eine ausgeprägt rechtsschöpferische Dimension auf. Diese "recht-setzende" Funktion muss aus bundesstaatlichen Gründen dem *Bundes*gericht vorbehalten bleiben und kann nicht den kantonalen Gerichten zustehen [70]. Die Tatsache, dass für die Überprüfung von Bundesratsverordnungen ein grundsätzlich diffuses System gilt, muss nicht zum Gleichschritt in bezug auf die Überprüfung von Bundesgesetzen führen. Zum einen nutzen die kantonalen Gerichte ihre Kontrollkompetenz gegenüber Bundesratsverordnungen selten [71]. Zum andern steht bei der Überprüfung von Verordnungen in der Regel die Gesetzmässigkeit (und nicht die Verfassungs- oder Völkerrechtskon-

---

69 Vgl. BGE 117 Ia 373.

70 Vgl. Walter Kälin, Chancen und Grenzen kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit, in: ZBl 1987, S. 233 ff., S. 242.

71 Jean-François Aubert, Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales; méthode, organisation, procédure, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 22; Kurt Eichenberger, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Schweiz, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband I, Baden-Baden 1983, S. 435 ff., S. 442.

formität) im Vordergrund. Vor allem aber wäre ein diffuses System deshalb problematisch, weil es die Rechtssicherheit und die *Einheit der Verfassungsrechtsprechung* in Frage stellt [72]. Diese Gründe sprechen für ein konzentriertes System. Mit einem Vorlageverfahren könnte verhindert werden, dass der Instanzenzug als blosser Leerlauf durchschritten werden muss, wenn die Verfassungs- bzw. Völkerrechtskonformität einer anzuwendenden Gesetzesnorm in Frage steht.

d. *Beschränkung auf die konkrete Normenkontrolle*, weil die Zurückbindung des Bundesgerichts auf die punktuelle Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes im Kontext eines Einzelfalles sich mit den Rechten des Volkes in der Referendumsdemokratie besser vereinbaren lässt als die abstrakte Beurteilung losgelöst von der Anwendung.

Denkbar wäre, für die Rüge der Kantone im Kompetenzbereich die abstrakte Normenkontrolle vorzusehen [73]. Eine solche Regelung hätte den Vorteil, die Rechtssicherheit zu stärken. Weil sie aber im Fall eines Konfliktes das Bundesgericht gewissermassen in die Rolle des Schiedsrichters zwischen Bund und Kantonen im Gesetzgebungsverfahren drängt, wird auf einen entsprechenden Vorschlag verzichtet.

e. *Beibehaltung der Massgeblichkeit der Staatsverträge*, weil die Grundsätze der Vertragstreue [74] und der derogatorischen Kraft des Völkerrechts dies verlangen. Die Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträge kann nicht mit Argumenten entgegenstehenden innerstaatlichen Rechts unterlaufen werden [75]. Es bliebe daher ohne praktische Auswirkung, wenn ratifizierte Völkerrechtsverträge nachträglich auf ihre Bundesverfassungskonformität überprüft würden. Mit einer solchen Aufgabe von bloss theoretischem Wert soll das Bundesgericht nicht belastet werden.

Von der Frage der Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen ist das Problem zu unterscheiden, wieweit Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen im Konfliktfall Vorrang vor Völkerrecht zukommt. Bundesgericht und Bundesbehörden anerkennen in einer Praxis, welche in die Anfänge unseres Bundesstaates zurückreicht [76] und in neuerer Zeit wieder bekräftigt worden ist [77], den

---

72 Vgl. Walter Haller, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit?, in: ZSR 1978 I, S. 524 f., bes. Fn. 66.

73 So Yvo Hangartner, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: AJP 1995, S. 1017 und René A. Rhinow, Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht – oder Nein?, in: Verfassungsgerichtsbarkeit, Schriftenreihe SAV, Bd. 3, Zürich 1988, S. 42.

74 Pacta sunt servanda, Art. 26 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

75 Art. 27 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

76 Vgl. BGE 7 783 sowie BGE 18 193, wonach ein neues Bundesgesetz "widersprechende Bestimmungen der bestehenden Staatsverträge ... ohne Verletzung völkerrechtlicher Pflichten" nicht derogieren könne.

77 BGE 119 V 175 ff., 118 Ib 281 E. b, 117 Ib 370 E. b, 117 IV 128 E. b, 99 Ib 43 f.; Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht über das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung vom

grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechtes gegenüber Bundesgesetzen. Einzig dort, wo der Gesetzgeber die Verletzung internationalen Rechts bewusst in Kauf genommen hat, verzichtet das Bundesgericht seit dem Entscheid "Schubert" [78] *ausnahmsweise* darauf, dem völkerrechtswidrigen Bundesgesetz die Anwendung zu versagen. Zugunsten dieser Praxis lässt sich anführen, dass es kaum Aufgabe des Richters ist, korrigierend einzugreifen, wenn der Gesetzgeber bewusst Völkerrecht verletzt hat und damit bereit ist, die Konsequenzen des Rechtsbruchs zu tragen. Die Justizreform soll deshalb dem Bundesgericht die Möglichkeit lassen, in solchen – seltenen – Ausnahmefällen weiterhin auf die Durchsetzung des Vorrangs des Völkerrechts zu verzichten.

f. *Möglichkeit des Vorlageverfahrens* für Fälle, die von einer "Vorinstanz" endgültig entschieden werden, weil ein Verzicht darauf bedeuten würde, dass gewisse Gesetze der Verfassungsgerichtsbarkeit entzogen blieben.

Zusammenfassend: In bezug auf die Überprüfbarkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen wird ein konzentriertes System mit repressiver, konkreter Normenkontrolle und beschränkten Beschwerdegründen vorgeschlagen, welches von einem speziellen Verfassungsgericht absieht.

Dieser Vorschlag verzichtet auf ein Maximalmodell der Verfassungsgerichtsbarkeit, wie es heute verschiedene Staaten kennen, wo ein spezielles Verfassungsgericht Gesetze auch abstrakt oder gar präventiv prüfen kann. Umgekehrt geht der Vorschlag auch über eine Minimallösung hinaus, welche im Sinne einer Nachführung im Verfassungstext explizit festhalten würde, dass das Bundesgericht zwar an Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse gebunden ist (Anwendungsgebot), ihre Verfassungsmässigkeit aber prüfen und gegebenenfalls in einem Appellentscheid zuhanden des Gesetzgebers feststellen kann, dass sich eine Bestimmung als verfassungswidrig erwiesen hat.

231.6 Vereinheitlichung des Prozessrechts

231.61 Im Bereich des Strafrechts

Gestützt auf die Abklärungen einer Expertenkommission des EJPD, die sich mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts befasst und ihren Zwischenbericht am 19. Januar 1995 abgeliefert hat, ist der Bundesrat zur Überzeugung gelangt, dass das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden sollte. Dafür sprechen im wesentlichen folgende Gründe:

- Der Bundesgesetzgeber hat bereits in bedeutendem Ausmass unifizierend auf das Strafverfahren eingewirkt (Nichtigkeitsbeschwerde gegen kantonale Entscheide, Verfahrensbestimmungen im StGB, in der BStP und etwa auch im Opferhilfegesetz).

26.4.1989, abgedruckt in: VPB **1989** Nr. 54; Botschaft des Bundesrates vom 18.5.1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl **1992** IV 87 ff.

78 BGE **99** Ib 39 ff., bestätigt in BGE **118** Ib 281 E. b, **112** II 13 E. 8, **111** V 203 E. 2b.

- Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts bzw. der Strassburger Organe zur persönlichen Freiheit, Artikel 4, 58 BV bzw. zu Artikel 5 und 6 EMRK ist es faktisch bereits zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in bezug auf grundlegende Minimalanforderungen sowohl des Verfahrens als auch der Organisation der Strafverfolgung und Strafjustiz gekommen.

- Die kantonsübergreifende Strafverfolgung wird durch die verschiedenen Verfahrensordnungen und Rechtshilfeerfordernisse erschwert.

- Ein im ganzen Territorium der Schweiz geltendes Strafprozessrecht erlaubt die effizientere Bekämpfung einer Kriminalität, die an Mobilität, Organisation, Professionalität und Spezialisierung ständig zunimmt.

- In einer Zeit der Internationalisierung der Kriminalität und der Strafverfahren erscheint unser zersplittertes Prozessrecht mehr als fragwürdig. Selbst ein Jurist hat Mühe, die anwendbaren Normen aufzufinden und, wenn ihm dies noch gelingt, so kennt er doch ihre Auslegung durch die kantonalen Behörden nicht. Eine eidgenössische Strafprozessordnung hätte den Vorteil, dass sie durch das Bundesgericht in eindeutiger Weise interpretiert werden könnte.

- Die Vereinheitlichung des Prozessrechts würde die Rechtssicherheit erhöhen.

- Das Prozessrecht und das materielle Strafrecht stehen in engem Konnex zueinander: Ersteres dient der Durchsetzung des letzteren und muss daher optimal auf das materielle Recht abgestimmt sein. Dies lässt sich besser erreichen, wenn für beides die Gesetzgebungskompetenz beim gleichen Hoheitsträger, also beim Bund, liegt.

- Neue Forderungen, die z. B. aus der Rechtsprechung der Strassburger Organe resultieren, lassen sich rascher in einheitliches Recht überführen, als wenn jedesmal über 26 Prozessordnungen angepasst werden müssen.

- Gewünschte Auskünfte, namentlich gegenüber dem Ausland oder gewissen internationalen Organisationen, könnten wieder klar und bestimmt erteilt werden, was heute wegen der herrschenden Rechtszersplitterung oftmals kaum möglich ist.

In der Vernehmlassung ist das Vorhaben, das Strafprozessrecht zu vereinheitlichen, auf positives Echo gestossen [79]. Auch die Kantone haben sich nicht dagegen gestellt. Sie werden kaum etwas von ihrer Eigenart einbüssen. Denn das kriminalpolitisch-technische Problem einer möglichst wirksamen Verbrechensbekämpfung bei Wahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien stellt sich jedem Staat gleichermassen und hat wenig mit den Besonderheiten der verschiedenen Kantone zu tun.

Dies gilt jedenfalls für die *Verfahrensordnung*, wo der Schwerpunkt des Vereinheitlichungsbedarfs liegt. Jedoch kann auch die Behördenorganisation nicht vollends ausgenommen werden. Zum einen lassen sich die beiden Bereiche nicht immer strikte tren-

---

79 Vgl. die Angaben in den Erläuterungen zu Art. 114 VE 96 Reformbereich Justiz.

nen [80]. Zum anderen kann sich punktuell auch bezüglich der Organisation das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung manifestieren [81]. Immerhin erscheint es richtig, dass der Bund im Organisationsbereich nur massvoll eingreift. Kantonale Besonderheiten in der Gerichtsorganisation können bestehen bleiben. An der *Organisationshoheit* der Kantone ist daher grundsätzlich festzuhalten, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 114 Abs. 2 VE 96 Reformbereich Justiz).

Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts braucht eine klare *Verfassungsgrundlage*, welche die revidierte Verfassung bereit stellt.

231.62 Im Bereich des Zivilrechts

Im Bereich des Zivilprozesses präsentiert sich die Lage über weite Strecken analog zum Strafprozess:

- Auch hier führt die bestehende horizontale (27 Prozessordnungen) und vertikale Rechtszersplitterung (zahlreiche Einwirkungen des Bundesgesetzgebers und der Rechtsprechung) zu einer unannehmbaren Unübersichtlichkeit und Rechtsunsicherheit. Dadurch wird die *Anspruchsdurchsetzung erheblich erschwert*. Für einen auswärtigen Anwalt, geschweige denn für den Rechtsuchenden selbst, ist es ein grosses Risiko, in einem anderen Kanton zu prozessieren.

- Die unterschiedlichen Verfahrensregeln der Kantone können zu einer *Ungleichbehandlung* bei der gerichtlichen Anspruchsdurchsetzung führen [82], ein Zustand, den ein Rechtsstaat nicht tolerieren darf.

- Mochte es sich 1898, als die Einheit des materiellen Zivilrechts hergestellt wurde, noch vertreten lassen, das Prozessrecht weiterhin kantonal zu regeln (die Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen waren noch viel mehr in sich geschlossen), gilt dies in der heutigen Zeit mit ihrer *Tendenz zu grösseren Wirtschaftsräumen* nicht mehr. Damit ist eine wichtige Rechtfertigung kantonaler Zivilprozessordnungen dahingefallen [83].

---

80 Wenn zum Beispiel ein Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Haft vorgeschrieben wird, resultieren daraus auch organisatorische Konsequenzen (Haftrichter).

81 Wie das Beispiel von Art. 10 des Opferhilfegesetzes (SR 312.5) zeigt, wonach zwingend auch Frauen im Gericht vertreten sein müssen.

82 So kann zum Beispiel in einem Kanton mit Eventualmaxime und strengem Novenrecht die Beibringung eines Beweises verwirkt und deshalb vielleicht sogar der Prozess verloren sein, während in einem anderen Kanton das Beweismittel noch hätte eingelegt werden können.

83 So Peter Stolz/Stephan Gass, Reform und Vereinheitlichung des schweizerischen Zivilprozessrechts ?, in: recht 1995, S. 6.

- Das *Lugano-Übereinkommen* [84] vereinheitlicht im Raum Europa grosse Teile des Zivilprozessrechts, namentlich das Gerichtsstandsrecht, die Rechtshängigkeit sowie die Anerkennung und Vollstreckung von Zivilurteilen. Es sind Bestrebungen im Gang, das *Gerichtstandsrecht* und verwandte Fragen (insbesondere die Rechtshängigkeit) auch innerhalb der Schweiz zu vereinheitlichen [85]. Damit wird für einen wichtigen Bereich des Prozessrechts bereits eine bundesrechtliche Regelung anvisiert.

- Schliesslich ist es mit Blick auf ein Europa, das sich seinerseits um eine Annäherung der nationalen Prozessrechte bemüht [86], kaum mehr verständlich, dass die kleinräumige Schweiz weiterhin mit 27 Zivilprozessordnungen operieren möchte.

Aus den genannten Gründen ist auch im Bereich des Zivilprozessrechts der Abschied vom Partikularrecht an der Zeit. Der Bunderat hat abgewogen, ob vorerst eine blosse Harmonisierung genügen könnte. Der entsprechende Vorschlag im VE 95 [87] ist aber in der Vernehmlassung kaum auf Zustimmung gestossen. Ein wichtiger Teil der Vernehmlasser hat im Gegenteil die Vereinheitlichung auch des Zivilprozessrechts gefordert [88]. Dies wird nun vorgeschlagen und die hierfür nötige Verfassungsgrundlage geschaffen. Die Gerichtsorganisation kann grundsätzlich den Kantonen zur eigenständigen Regelung überlassen bleiben, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (vgl. Art. 113 Abs. 2 VE 96 Reformbereich Justiz).

231.63 Im Bereich des Verwaltungsrechts

In der öffentlichen Rechtspflege fallen die Unterschiede der kantonalen Verfahrensordnungen weniger ins Gewicht als im Zivil- und Strafprozess, was vor allem historisch zu erklären ist. Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts hat erst im Laufe dieses Jahrhunderts eingesetzt. Dabei hat die *Vorbildwirkung des VwVG des Bundes* die Rechtsharmonisierung stark gefördert.

Eine Verfassungsbestimmung, welche dem Bund die Kompetenz zur Regelung des Verfahrens im Bereich des Vollzugs von Bundesverwaltungsrecht durch die Kantone einräumt, ist daher *entbehrlich*. Dort, wo die einheitliche Durchsetzung des materiellen

---

84 Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, abgeschlossen in Lugano am 16.9.1988 (SR **0.275.11**), in Kraft seit 1.1.1992.

85 Eine Kommission des Schweizerischen Anwaltsverbandes hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz einen Vorentwurf für ein entsprechendes Bundesgesetz erarbeitet und diesen samt Begleitbericht Ende 1995 vorgelegt.

86 Mit Vertrag vom 22.2.1990 hat die Europäische Gemeinschaft eine "Commission European Judiciary Code" mit der entsprechenden Aufgabe eingesetzt (Angabe bei Oscar Vogel, in: AJP 1992, S. 462). Vgl. auch den Expertenvorschlag für eine Richtlinie betreffend eine Europäische Zivilprozessordnung mit Bemerkungen von Gerhard Walter, Tu felix Europa, zum Entwurf einer Europäischen Zivilprozessordnung, in: AJP 1994, S. 425 ff.

87 Art. 101 Abs. 2 VE 95 Reformbereich Justiz.

88 Vgl. die Angaben in den Erläuterungen zu Artikel 113 VE 96 Reformbereich Justiz.

Rechts eidgenössische Verfahrensregelungen erfordert, kann der Bund gestützt auf seine materielle Gesetzgebungskompetenz, welche diese Befugnis miteinschliesst, solche erlassen.

Eine eidgenössische Verfahrensordnung im Bereich des Vollzugs von Bundesverwaltungsrecht würde faktisch auch zu einer Aufhebung der Verfahrensautonomie der Kantone beim Vollzug ihres eigenen Verwaltungsrechts führen. Denn es wäre kaum praktikabel, zwei Verfahrensgesetze nebeneinander anzuwenden, zumal kantonales und eidgenössisches Verwaltungsrecht häufig ineinander greifen.

Für eine umfassende Bundeskompetenz zur Regelung der kantonalen Verwaltungsrechtspflege gibt es keine zwingenden Gründe. Indem den Kantonen in der revidierten Verfassung vorgeschrieben wird, richterliche Vorinstanzen im Bereich des Bundesverwaltungsrechts wie auch ihres eigenen kantonalen Verwaltungsrechts zu institutionalisieren, ist ein wichtiges Anliegen konstitutionell abgedeckt. Aus dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ergeben sich sodann – wo nicht bereits Artikel 1 Absatz 3 VwVG greift – ohne weiteres gewisse Konsequenzen für die Ausgestaltung des Verfahrens. So dürfen die Prozessurteilsvoraussetzungen und die Kognition vor den kantonalen Vorinstanzen nicht enger gefasst sein, als vor der Rechtsmittelinstanz des Bundes. Die aus dem genannten Prinzip sowie aus Artikel 4 BV fliessenden Anforderungen an das kantonale Verfahren garantieren einen einheitlichen *Mindeststandard*. Es genügt, wenn dieser bei den Justizgrundsätzen reflektiert wird; einer entsprechenden Kompetenznorm bedarf es nicht.

231.7 Zusammenfassung

231.71 In formeller Hinsicht

Der heutige Verfassungstext ist im Bereich der Justizverfassung in formeller Hinsicht durch eine mittlere Regelungsdichte geprägt: Sie hat eine grosse Flexibilität auf Gesetzesstufe bewirkt, die es ermöglichte, das Bundesrechtspflegegesetz (OG) den Bedürfnissen der Zeit anzupassen. Eine *mittlere Regelungsdichte* gemäss dem Motto "So offen wie möglich, so geschlossen wie nötig" sollte auch eine revidierte Justizverfassung prägen, damit der Verfassungstext dem Gesetzgeber nicht allzu enge Grenzen setzt, gleichzeitig aber mit genügender Deutlichkeit darüber informiert, welches die Struktur und Zuständigkeit der Bundesgerichtsbarkeit sind.

231.72 In materieller Hinsicht

Inhaltlich beruht das hier präsentierte Reformkonzept auf folgenden Grundpfeilern:

- *Stärkung der Stellung des Bundesgerichts als oberstes Gericht.*
  Der Verfassungstext bringt klar zum Ausdruck, dass das Bundesgericht oberste rechtsprechende Behörde des Bundes ist, welche sich mit Streitigkeiten betreffend Bundesrecht, Völkerrecht, interkantonales Recht und verfassungsmässige Rechte der

Kantone befasst. Neu wird die Zuständigkeit des Bundesgerichts auf die politischen Rechte des Bundes erweitert durch Übertragung der diesbezüglichen Rechtsprechungsaufgaben des Bundesrates und des Nationalrates. Der Grundsatz der Selbstverwaltung stärkt die Unabhängigkeit des Bundesgerichts gegenüber dem Bundesrat.

- *Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts.*
  Grundsätzlich soll das Bundesgericht nicht mehr als erste gerichtliche Instanz entscheiden. Dies bedingt den Ausbau der verwaltungsgerichtlichen Behörden des Bundes und die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts. Die Kantone werden verpflichtet, auch im Bereich des kantonalen Verwaltungsrechts richterliche Behörden zu errichten. Direktprozesse vor dem Bundesgericht gibt es nur noch, soweit sachlich gerechtfertigt (insb. bundesstaatliche Streitigkeiten).

- *Schaffung einer Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht* und, als Kompensation dazu, *Verankerung einer – allerdings nicht absolut geltenden – Garantie, an ein Gericht zu gelangen.*
  Der Gesetzgeber erhält die Befugnis, den Zugang zum Bundesgericht einzuschränken. Vorgeschlagen wird ein Verfassungstext, der dem Gesetzgeber bei der Wahl allfälliger Zugangsbeschränkungen (z. B. Annahme- oder Vorprüfungsverfahren) grundsätzlich die Freiheit lässt, jedoch sicherstellt, dass jedenfalls bei Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung oder wenn der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat, der Zugang gewährleistet bleibt.

  Im Gegenzug zur Möglichkeit von Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht enthält das Reformpaket die Garantie, dass alle Rechtsstreitigkeiten einem unabhängigen Gericht (nicht notwendigerweise dem Bundesgericht) unterbreitet werden können. Ausnahmen von der Rechtsweggarantie sollen nur in jenen seltenen Fällen möglich sein, die sich für eine richterliche Überprüfung kaum eignen (z. B. nicht justiziable Regierungs- und Parlamentsakte).

- *Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen.*
  Das Bundesgericht erhält die Befugnis, im Anwendungsfall eine Gesetzesnorm vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten und Völkerrecht zu überprüfen und sie bei einer Verletzung im konkreten Fall nicht anzuwenden. Diese Überprüfung kann nur aufgrund eines Anwendungsfalles einsetzen, d. h. anlässlich einer Beschwerde gegen einen vorinstanzlichen Entscheid, auf Vorlage einer Vorinstanz hin, die in der Sache endgültig entscheidet, oder im Rahmen einer Streitigkeit zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen. Vorgeschlagen wird also lediglich eine konkrete und keine abstrakte Normenkontrolle. Befürwortet wird ein konzentriertes System, bei dem ausschliesslich das Bundesgericht zur Überprüfung von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zuständig ist. Die Schaffung eines vom Bundesgericht losgelösten, übergeordneten Verfassungsgerichts wird abgelehnt. Ein solches Organisationsmodell hätte eine unerwünschte Komplizierung und Verlängerung der Verfahren zur Folge.

Völkerrechtsverträge sollen demgegenüber *massgeblich* bleiben. Sie unterliegen keiner Kontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung.

- *Keine Änderung bezüglich Wahl und Stellung der Bundesrichter, aber explizite Verankerung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit.*
  In diesem Bereich manifestiert sich auf Verfassungsstufe kein materieller Reformbedarf. Insbesondere soll an der Wahl der Bundesrichter auf eine sechsjährige Amtsdauer durch die Bundesversammlung festgehalten werden. Die grundlegende Bedeutung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit rechtfertigt es aber, diesen Grundsatz neu explizit in der Verfassung zu gewährleisten.

- *Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts; Mindeststandard in der öffentlichen Rechtspflege.*
  Der Bund erhält die Kompetenz, Rechtseinheit auch im formellen Zivil- und Strafrecht herzustellen. Die Gerichtsorganisation verbleibt grundsätzlich den Kantonen, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Im öffentlichen Prozessrecht genügt es, den Kantonen richterliche Behörden für den ganzen Bereich des eidgenössischen und des kantonalen Verwaltungsrechts vorzuschreiben.

231.73 Nicht auf Verfassungsstufe zu regelnde Fragen

Die Offenheit der geltenden Bundesverfassung im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit und der Verzicht auf jegliche Normierung der Verfahren hat sich bisher als Vorteil erwiesen, wenn es darum ging, die Bundesrechtspflege den gewandelten Verhältnissen anzupassen. Diese Flexibilität soll erhalten bleiben. Insbesondere ist darauf zu verzichten, die einzelnen Rechtsmittel abschliessend aufzuzählen, die Legitimation zu bestimmen oder die Grundzüge des Verfahrens und die Frage der abstrakten Normenkontrolle kantonaler Erlasse zu regeln.

Ebenfalls nicht in der Verfassung zu fixieren, ist die konkrete Organisation des Bundesgerichts, also etwa Anzahl Richter, die Unterteilung in spezialisierte Abteilungen oder die Grösse der Spruchkörper. Auch in diesem Bereich ist Flexibilität erwünscht.

Bezüglich Wahl und Stellung der Bundesrichter muss die Verfassung nur das Wichtigste regeln, also Wahlorgan, Wählbarkeitsvoraussetzung, Amtsdauer und Unvereinbarkeiten, soweit sie das Gewaltentrennungsprinzip sichern. Alles weitere (Auswahlkriterien, Wahlprozedere, Verwandtenausschluss und weitere Unvereinbarkeiten, persönliche Garantien, Verantwortlichkeit, Besoldung) kann dem Gesetzgeber zur Regelung überlassen werden.

Auf Gesetzesstufe zu regeln sind ferner die Struktur, Organisation und Zuständigkeit der unterinstanzlichen Gerichte des Bundes, einschliesslich die Wahl ihrer Richter.

231.74 Änderungen gegenüber der geltenden Justizverfassung im Überblick

Der VE 96 Reformbereich Justiz bringt gegenüber der geltenden Bundesverfassung folgende *Änderungen*:

- Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie [89]. Der Rechtsuchende kann grundsätzlich in allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht gelangen. Die geltende Bundesverfassung enthält keine allgemeine Rechtsweggarantie.

- Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts [90]. Heute steht die Befugnis zur Regelung des Zivil- und des Strafprozessrechts den Kantonen zu [91], wobei aber die Zulässigkeit bundesrechtlicher Prozessvorschriften anerkannt ist, soweit solche zur Durchsetzung oder einheitlichen Anwendung des materiellen Bundesrechts erforderlich sind.

- Ausdrückliche Verankerung des Grundsatzes der Selbstverwaltung des Bundesgerichts [92]. Heute bestimmt die Verfassung lediglich, dass das Bundesgericht seine Kanzlei selbst bestellt [93].

- Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle durch das Bundesgericht auf Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse [94]. Heute sind Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse auch für das Bundesgericht "massgebend" [95], was nach neuerer Auffassung kein Überprüfungsverbot, sondern ein Anwendungsgebot bedeutet und die verfassungskonforme bzw. völkerrechtskonforme Auslegung nicht ausschliesst [96].

- Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen [97]. Der Gesetzgeber kann eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht vorsehen, wobei aber für wichtige Fälle, das heisst wenn sich Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung stellen oder wenn der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat, der Zugang zu gewährleisten ist. Nach geltendem Verfassungsrecht besteht im Bereich der staatsrechtlichen Beschwerde für eine Beschränkung des Zugangs wenig Spielraum [98].

---

89 Art. 25*a* VE 96 Reformbereich Justiz.

90 Art. 113 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 1 VE 96 Reformbereich Justiz.

91 Art. 64 Abs. 3 und Art. 64bis Abs. 2 BV.

92 Art. 176 Abs. 3 VE 96 Reformbereich Justiz.

93 Art. 109 BV.

94 Art. 178 Abs. 1–3 VE 96 Reformbereich Justiz.

95 Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 BV.

96 BGE 117 Ib 373 E. f und Walter Haller in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 205 m.H.

97 Art. 178*a* VE 96 Reformbereich Justiz.

98 Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV.

- Schaffung eines organisatorisch selbständigen, erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts [99] und Ermöglichung von weiteren richterlichen Behörden des Bundes [100]. Die geltende Verfassung geht davon aus, dass die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Bundes ausschliesslich vom Bundesgericht (und den Bundesassisen) ausgeübt wird [101]. Die Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit kann demgegenüber schon nach geltendem Verfassungsrecht mehrstufig ausgestaltet werden [102].

- Verpflichtung der Kantone, für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlichrechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen richterliche Behörden zu bestellen [103]. Die geltende Bundesverfasssung statuiert keine solche Verpflichtung. Im Bereich des Zivil- und Strafrechts ergibt sich diese Verpflichtung jedoch aus Artikel 6 Ziffer 1 EMRK und der Bundesgerichtspraxis. Für die Bundesverwaltungsrechtspflege resultiert die Pflicht zur Bestellung richterlicher Vorinstanzen aus dem Gesetz [104]. Neu ist somit, dass die Kantone auch im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts richterliche Behörden vorsehen müssen.

- Ausdrückliche Verankerung des Prinzips der richterlichen Unabhängigkeit [105]. Heute gilt dieses Prinzip als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz.

Ersatzlos gestrichen werden folgende Bestimmungen der geltenden Bundesverfassung:

- Artikel 106 Absatz 2 und 112 BV: Verzicht auf die Bundesassisen.

- Artikel 110 Absatz 1 Ziffern 2 und 4 sowie 111 BV: Abschaffung zivilrechtlicher Direktprozesse vor dem Bundesgericht. Das Bundesgericht nimmt erstinstanzliche richterliche Beurteilungen nur noch in Ausnahmefällen vor, in denen sich die direkte Kompetenz des obersten Gerichts rechtfertigt, wie dies namentlich auf bundesstaatliche Streitigkeiten zutrifft. Die verbleibenden Klagemöglichkeiten wird der Gesetzgeber festlegen.

- Artikel 113 Absatz 2 BV: Entlastung des Bundesrates und der Bundesversammlung von Rechtspflegeaufgaben.

- Artikel 114bis Absatz 4 BV: Abschaffung von Direktprozessen vor dem Bundesgericht betreffend Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht.

---

99 Art. 179 Abs. 1 VE 96 Reformbereich Justiz.

100 Art. 179 Abs. 3 VE 96 Reformbereich Justiz.

101 Art. 106, 112 und 114 BV (von den Militärgerichten abgesehen).

102 Art. 114bis Abs. 5 BV. Vgl. dazu Walter Haller in Kommentar BV, Art. 106, Rz. 8 und Art. 114bis, Rz. 20.

103 Art. 179*a* VE 96 Reformbereich Justiz.

104 Art. 98*a* und 128 OG. Die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmungen ist nicht unbestritten geblieben (Peter Saladin in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 105). Art. 179*a* VE 96 Reformbereich Justiz bringt diesbezüglich eine klare Verfassungsgrundlage.

105 Art. 180 VE 96 Reformbereich Justiz.

Wählbarkeit, Unvereinbarkeit und Amtsdauer der Bundesrichterinnen und Bundesrichter werden aus systematischen Gründen nicht mehr im Kapitel über das Bundesgericht und andere richterliche Behörden, sondern bei den Allgemeinen Bestimmungen über die Bundesbehörden geregelt [106].

232 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen [107]

Artikel 25a Rechtsweggarantie

Die Bestimmung garantiert den Zugang an ein *unabhängiges Gericht* in grundsätzlich *allen* Rechtsstreitigkeiten, also namentlich auch in Verwaltungssachen. "Beurteilung" heisst dabei umfassende Überprüfung der Rechts- und Sachverhaltsfragen. Die Verankerung einer allgemeinen Rechtsweggarantie bringt gegenüber der geltenden Verfassung, die einen solchen Anspruch nicht verbürgt, eine wichtige Verbesserung des Rechtsschutzes und kompensiert damit die Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Sie ist in der Vernehmlassung auf breite Akzeptanz gestossen.

Die hier statuierte Rechtsweggarantie verlangt *kein abstraktes Gesetzesprüfungsverfahren* durch ein Gericht [108], schliesst ein solches aber auch nicht aus [109].

In welchem *Zeitpunkt* des Verfahrens die Betroffenen an den Richter gelangen können, legt die Verfassung nicht fest. Dies bestimmt der Gesetzgeber. Bund und Kantone können somit vorsehen, dass zunächst eine Verwaltungsbehörde entscheidet und erst dann der Zugang zum Richter offen steht.

Der Artikel legt nicht abschliessend fest, wer beschwerde- bzw. klagebefugt ist. Diese Frage wird der Gesetzgeber zu klären haben.

---

106 Vgl. Art. 133–135 VE 96.

107 Die Vorschläge zur Justizreform sollen als Gesamtpaket in den nachgeführten Verfassungsentwurf integriert werden können. Aus Gründen der Klarheit übernehmen sie daher die Numerierung der entsprechenden Bestimmungen des Nachführungsentwurfs.

108 Dies ist mit der EMRK vereinbar: Die Rechtsweggarantie des Art. 6 Ziff. 1 EMRK fordert keine abstrakte Normenkontrolle (Andreas Kley-Struller, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung "zivilrechtlicher" Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK, in: AJP 1994, S. 23 ff., S. 42 m.H.). Auch Art. 13 EMRK verlangt nach der gegenwärtigen Rechtsprechung der Strassburger Organe keine abstrakte Normenkontrolle (Arthur Haefliger, Die EMRK und die Schweiz, Bern 1993, S. 273; Yvo Hangartner, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, in: AJP 1994, S. 3 ff., S. 6 m.H.; Mark E. Villiger, Handbuch der EMRK, Zürich 1993, S. 371).

109 Für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ergibt sich der Ausschluss der abstrakten Normenkontrolle jedoch aus Art. 178 VE 96 Reformbereich Justiz und für Bundesratsverordnungen aus Art. 177 Abs. 4 VE 96 Reformbereich Justiz.

Da die allgemeine Rechtsweggarantie ein verfahrensrechtliches Grundrecht beinhaltet, wird sie – in Analogie zu Artikel 19 Absatz 4 des deutschen Grundgesetzes – in den Grundrechtsteil integriert.

Gemäss *Satz 2* können Bund und Kantone die Gerichtsinstanz in Ausnahmefällen *durch Gesetz* ausschliessen. Der Ausschluss der richterlichen Beurteilung kommt aber ausdrücklich nur für *Ausnahmefälle* in Betracht, d. h. es müssen spezifische Gründe dafür vorliegen. Solche können etwa sein: mangelnde Justiziabilität (z. B. Regierungsakte, bei denen sich vorwiegend politische Fragen stellen, die einer richterlichen Überprüfung nicht zugänglich sind), spezielle Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte in einem Kanton und damit verbunden Argumente der Gewaltentrennung (z. B. referendumsfähige Beschlüsse des Parlamentes).

Die Meinung ist die, dass der *kantonale* Gesetzgeber nur für das *kantonale* Recht Ausnahmen von der Rechtsweggarantie vorsehen kann. Streitigkeiten, für welche Artikel 6 Ziffer 1 EMRK einen Gerichtszugang verlangt, dürfen die Kantone nie von der Rechtsweggarantie ausnehmen, da sonst das Bundesgericht die in Artikel 6 Ziffer 1 EMRK gewährleistete Garantie einer richterlichen Überprüfung bei voller Rechts- *und Sachverhalts*kontrolle erfüllen müsste. Die Kantone müssen selbst das konventionskonforme Gericht zur Verfügung stellen.

Eine wichtige Ausnahme von der Rechtsweggarantie hält die Verfassung in Artikel 177 Absatz 4 VE 96 Reformbereich Justiz selber fest: Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht – nur dieses kommt für die genannten Akte als richterliche Überprüfungsinstanz überhaupt in Betracht – nicht angefochten werden. Diese Ausnahme von der Rechtsweggarantie rechtfertigt sich durch Argumente der Gewaltentrennung [110].

Artikel 113 Zivilrecht

Die geltende Verfassung legt die Gesetzgebungskompetenz für das materielle und das formelle Recht in verschiedene Hände: Das materielle Zivilrecht regelt der Bund, das Zivilprozessrecht bestimmen (mit Einbrüchen) die Kantone [111]. Diese Aufteilung ist mit Blick auf die Funktion des Prozessrechts, der Durchsetzung des materiellen Rechts zu dienen, problematisch. Deshalb wird eine Neuverteilung der Rechtsetzungskompetenzen in diesem Bereich vorgenommen (vgl. zu den Gründen für diese Neuerung auch Ziff. 231.62).

Der VE 95 [112] wollte zunächst nur die Harmonisierung des Zivilprozessrechts dem Bund übertragen. Einem beachtlichen Teil der Vernehmlasser [113] ging dieser Vorschlag zu

110 Vgl. dazu eingehend die Erläuterungen zu Art. 177 Abs. 4 VE 96 Reformbereich Justiz.

111 Art. 64 BV.

112 Art. 101 Abs. 2 VE 95 Reformbereich Justiz.

wenig weit [114]. Gewünscht wurde stattdessen die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts. Die Argumente, die dafür vorgebracht wurden, sind überzeugend. In der Tat würde eine blosse Harmonisierung an der viel beklagten Rechtszersplitterung – zumindest äusserlich – nichts ändern. Nach wie vor bestünden 26 kantonale und eine Bundeszivilprozessordnung. Daneben blieben punktuelle bundesrechtliche Prozessbestimmungen in einzelnen Bundesgesetzen möglich. Zudem dürfte es nicht immer einfach sein, Harmonisierung und Vereinheitlichung auseinanderzuhalten.

Deshalb stellt Artikel 113 *Absatz 1* VE 96 Reformbereich Justiz nunmehr die Grundlage für die *Vereinheitlichung* des Zivilprozessrechts bereit, indem dem Bund auch auf diesem Gebiet die Gesetzgebungsbefugnis übertragen wird. Es handelt sich um eine konkurrierende Kompetenz. Das heisst, die Kantone bleiben zuständig, soweit und solange der Bund nicht legiferiert.

Die *Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung* verbleiben weiterhin den Kantonen. Dies hält *Absatz* 2 ausdrücklich fest. Die explizite Verankerung der kantonalen Organisationshoheit ist seitens der Kantone in der Vernehmlassung gefordert worden [115]. Dieser Forderung wird entsprochen, allerdings mit der Klarstellung, dass die kantonale Organisationshoheit nur soweit reicht, als das Gesetz nichts anderes bestimmt [116]. Die Grundlage für bundesrechtliche Einbrüche in die kantonale Organisation ist nötig, weil sich sonst wegen der oftmals engen Verknüpfung von Verfahrensordnung und Behördenorganisation das Zivilprozessrecht nicht vereinheitlichen liesse.

Artikel 114 Strafrecht

Die geltende Verfassung legt die Gesetzgebungskompetenz für das materielle und das formelle Recht in verschiedene Hände: Das materielle Strafrecht regelt der Bund, das Strafprozessrecht bestimmen (mit Einbrüchen) die Kantone [117]. Diese Aufteilung ist mit Blick auf die Funktion des Prozessrechts, der Durchsetzung des materiellen Rechts zu dienen, problematisch. Die Rechtszersplitterung in 26 kantonale und drei Bundesstrafprozessordnungen [118] erschwert zudem die Bekämpfung des interkantonal und international

---

113 Es sind dies BE, AG, SH, BS, BL (hält es für vertretbar) / FDP, Grüne, SP-BE, CVP-SO, LDP-BS / SRV, SKF, KG-SG, GER-BS, VRI, LFSA, VVR und SAV. Die zahlreichen Stellungnahmen, die Art. 101 VE 95 Reformbereich Justiz zustimmten, brachten überdies nicht immer klar zum Ausdruck, dass der Unterschied zwischen Harmonisierung und Vereinheitlichung erkannt worden war.

114 Auch in der Lehre wurde der "halbherzige" Vorschlag einer Harmonisierung kritisiert und weiterhin die Vereinheitlichung gefordert (Oscar Vogel, Grundriss des Zivilprozessrechts, 5. Aufl., Bern 1995, S. 79).

115 So von der KdK, von GR, AG, BE, ZH, NW, ZG, FR und VS.

116 Schon heute verbürgt die kantonale Justizhoheit nach Art. 64 Abs. 3 BV nur eine "Substanzgarantie" (Kurt Eichenberger, Bundesrechtliche Legiferierung im Bereich des Zivilprozessrechts nach geltendem Verfassungsrecht, in: ZSR 1969 II, S. 467 ff., S. 485), die notwendige Eingriffe des Bundes nicht ausschliesst.

117 Art. 64^{bis} Abs. 1 und 2 BV.

118 BStP, VStrR und Militärstrafprozess.

organisierten Verbrechens. Deshalb wird neu der Bund für zuständig erklärt, auch das Strafprozessrecht zu regeln (vgl. zu den Gründen für diese Neuerung auch Ziffer 231.61). Die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts war in der Vernehmlassung unbestritten.

Bei der neuen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf dem Gebiet des Strafprozessrechts handelt es sich um eine konkurrierende Kompetenz. Das heisst, die Kantone bleiben zuständig, soweit und solange der Bund nicht legiferiert. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes erstreckt sich auf den gesamten Strafprozess, nicht allein auf das Erkenntnisverfahren vor den Gerichten. Denn das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen kann sich gerade auch im Ermittlungs- und Überweisungsverfahren vor den Untersuchungs- und Anklagebehörden manifestieren.

Die *Organisation der Gerichte* verbleibt weiterhin den Kantonen. Dies hält *Absatz 2* ausdrücklich fest. Die explizite Verankerung der kantonalen Organisationshoheit ist seitens der Kantone in der Vernehmlassung gefordert worden [119]. Dieser Forderung wird entsprochen, allerdings mit der Klarstellung, dass die kantonale Organisationshoheit nur soweit reicht, als das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Grundlage für bundesrechtliche Einbrüche in die kantonale Organisation ist nötig, weil sich sonst wegen der oftmals engen Verknüpfung von Verfahrensordnung und Behördenorganisation das Strafprozessrecht nicht vereinheitlichen liesse.

Auch die *Rechtsprechung* ist gemäss *Absatz 2* Sache der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die Befugnis des Gesetzgebers, die Zuständigkeit des Bundes vorzusehen, ergibt sich im Bereich der Strafgerichtsbarkeit zudem aus Artikel 179 Absatz 1 VE 96 Reformbereich Justiz. Nicht ausgeschlossen ist sodann, dass der Gesetzgeber die Ermittlungskompetenz speziell regelt. Der *Straf- und Massnahmenvollzug* verbleibt im bisherigen Rahmen ebenfalls in der Zuständigkeit der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

Absatz 3 übernimmt die geltende Regelung von Artikel 64bis Absatz 3 BV: Der Bund ist ermächtigt, aber nicht verpflichtet, für die Errichtung von Vollzugsanstalten und für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug Beiträge zu gewähren. Ferner kann er Einrichtungen, die Erziehungsmassnahmen vollziehen, unterstützen. Absatz 3 bildet ein Stück Nachführung [120].

4. Kapitel: Bundesgericht und andere richterliche Behörden

Artikel 176 Stellung des Bundesgerichts

Absatz 1 beschreibt die *Stellung* des Bundesgerichts: Es ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes. Als Spitze der Judikative steht das Bundesgericht innerhalb des Gewaltengefüges auf gleichrangiger Stufe wie der Bundesrat als "oberste leitende und

---

119 So von der KdK, von GR, AG, BS, BE, ZH, NW, ZG, FR und VS, ebenso C-Mass und LDP-BS.

120 Vgl. dazu die Erläuterungen zur entsprechenden Bestimmung der Nachführung (Art. 114 Abs. 2 VE 96).

vollziehende Behörde des Bundes" [121]. Absatz 1 war in der Vernehmlassung unbestritten; es gab kaum Bemerkungen dazu.

Im Konzept der geltenden Verfassung teilt das Bundesgericht den Rang der "obersten" Rechtspflegebehörde mit dem Bundesrat (und der Bundesversammlung). Mit dem Abbau der Rechtspflegekompetenzen des Bundesrates rechtfertigt es sich, die Stellung des Bundesgerichts zu verdeutlichen und es ausdrücklich als oberste rechtsprechende Behörde zu bezeichnen. Damit kommt zum Ausdruck, dass primär das Bundesgericht (und nicht der Bundesrat oder die Bundesversammlung) dazu berufen ist, auf höchster Ebene Recht zu sprechen. Klargestellt wird sodann das Verhältnis des Bundesgerichts zu den weiteren richterlichen Behörden des Bundes: Ihnen gegenüber nimmt es die Stellung der übergeordneten Rechtsmittelinstanz ein.

Absatz 2 überlässt es dem Gesetz, die Organisation und das Verfahren zu bestimmen. Dabei hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben [122] zu respektieren. Die interne Organisation des Gerichtsbetriebs steht als Teil der Justizverwaltung dem Bundesgericht zu.

Entsprechend der Stellung des Bundesgerichts und zur Stärkung seiner Unabhängigkeit bestimmt *Absatz 3*, dass das Bundesgericht sich selbst verwaltet. Im VE 95 lautete der entsprechende Artikel 162 Absatz 2 VE 95 Reformbereich Justiz in Übereinstimmung mit der geltenden Verfassung [123] dahingehend, dass das Bundesgericht seine Kanzlei selbst bestellt. Diese Formulierung wurde in der Vernehmlassung als "antiquiert" [124] bezeichnet und als zu eng kritisiert [125].

Die vorliegende Fassung trägt dieser Kritik Rechnung, indem Artikel 176 Absatz 3 VE 96 Reformbereich Justiz den *Grundsatz der Selbstverwaltung* des Bundesgerichts anerkennt. Dadurch wird die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Exekutive gestärkt. Klar ist, dass sich auch die Justizverwaltung an die gesetzlichen Vorgaben und die von der Bundesversammlung gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen halten muss.

Es rechtfertigt sich, die Befugnis zur Selbstverwaltung in der Verfassung ausdrücklich festzuschreiben, da sie einen Einbruch in das funktionelle Gewaltentrennungsprinzip darstellt, gemäss welchem die verwaltende Tätigkeit der Exekutive obliegt. Einige neuere Kantonsverfassungen garantieren den Grundsatz der Selbstverwaltung der Justiz ebenfalls [126]. Durch die verfassungsrechtliche Verankerung der Justizverwaltung wird garan-

---

121 Vgl. Art. 162 VE 96.

122 Art. 177 ff. VE 96 Reformbereich Justiz.

123 Art. 109 BV.

124 FDP.

125 Für eine im Vergleich zur geltenden Verfassung weitergehende Verwaltungsautonomie der Justiz haben sich ausgesprochen: JU (insb. im Personalbereich) / SVP (insb. Finanzautonomie, Bestimmung der Etatstellen) / BGer, EVG (gesamte Justizverwaltung) / SRV (generelle Selbstverwaltungskompetenz), SAV (über den heutigen Rechtszustand hinausgehende Selbstverwaltungskompetenz, insb. Finanzautonomie), VVR.

126 Zum Beispiel § 96 KV AG, § 82 Abs. 2 KV BL.

tiert, dass der Gesetzgeber bei der Konkretisierung vom Grundsatz der Verwaltungsautonomie des Bundesgerichts ausgehen muss.

Artikel 177 Zuständigkeiten des Bundesgerichts

Dieser Artikel umschreibt die Hauptaufgabe des Bundesgerichts, die Entscheidung von Streitigkeiten. Er wurde in der Vernehmlassung grundsätzlich gutgeheissen.

Die Verfassung fixiert nur die zulässigen *Rügegründe*, lässt aber namentlich offen, wer beschwerdebefugt (bzw. klagebefugt) ist [127]. Der Gesetzgeber besitzt also volle Freiheit bei der Umschreibung der Legitimation und könnte insbesondere die Behördenbeschwerde ausbauen, wie dies von einigen Kantonen [128] in der Vernehmlassung gewünscht wurde.

Entsprechend seiner Rolle als oberstes Gericht beurteilt das Bundesgericht Streitigkeiten wegen *Rechts*verletzungen. Im einzelnen zählt *Absatz 1* folgende Rechtsquellen auf:

Buchstabe a: Bundesrecht: Der Begriff "Bundesrecht" ist umfassend. Er beinhaltet namentlich auch die verfassungsmässigen Rechte des Bundes. Die geltende Verfassung überträgt dem Bundesgericht die Beurteilung von Beschwerden "wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte" [129]. Die Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von einfachem Bundesrecht (Bundesgesetze, Verordnungen) kann der Gesetzgeber vorsehen [130]. Die Abtrennung der staatsrechtlichen Beschwerde von den übrigen Rechtsmitteln an das Bundesgericht hat zu schwierigen Abgrenzungsproblemen geführt. Deshalb werden nunmehr der Beschwerdegrund der Verletzung der Verfassung und derjenige der Verletzung von einfachem Bundesrecht zum Beschwerdegrund der Verletzung von "Bundesrecht" verschmolzen, um dem Gedanken der Einheitsbeschwerde Ausdruck zu geben. Die Vereinfachung des Rechtsmittelsystems wurde von einigen Vernehmlassern ausdrücklich begrüsst [131]. Der Verfassungstext ist allerdings so gefasst, dass die "Einheitsbeschwerde" (vgl. Ziff. 231.42) nicht obligatorisch ist; die bisherige Ordnung der Rechtsmittel könnte beibehalten werden. Auch in diesem Fall würde die Bestimmung immer noch zum Ausdruck bringen, dass das Bundesgericht nicht primär Verfassungsgericht, sondern Höchstgericht ist.

Auf die Auflistung der einzelnen Rechtsbereiche (Privat-, Straf-, Schuldbetreibung- und Konkurs-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht) kann verzichtet werden. Sie sind alle im Begriff "Bundesrecht" enthalten.

---

127 Im Gegensatz zum geltenden Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV, der die Befugnis zur Geltendmachung der Verletzung verfassungsmässiger Rechte auf "Bürger und Private" einschränkt.

128 AG, BE, BL, BS.

129 Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV.

130 Art. 114 BV.

131 So namentlich von AG, SH und dem SAV.

Zu beachten ist, dass die Rüge der Verletzung von Bundesrecht gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen insofern eine Einschränkung erfährt, als Private nicht das ganze Verfassungsrecht, sondern nur die verfassungsmässigen Rechte, und die Kantone nur die Kompetenzbestimmungen anrufen können. Diese Einschränkung ergibt sich aus Artikel 178 Absätze 1und 2 VE 96 Reformbereich Justiz.

Buchstabe b: Völkerrecht: Das Völkerrecht ist als selbständige Rechtsquelle neben dem Bundesrecht aufzuführen. Zum einen dient dies der Klarstellung, zum andern geht der Rügegrund der Verletzung von "Völkerrecht" nicht einfach im Begriff der Verletzung von "Bundesrecht" auf. Es gibt Staatsverträge, welche die Kantone mit dem Ausland abschliessen. Diese zählen nicht zum Bundesrecht.

Wie heute können sich Private nicht auf irgendwelche Normen des Völkerrechts berufen. Die Praxis des Bundesgerichts zum Erfordernis des *self-executing Charakters* gilt weiter. Danach können sich Einzelne nur dann auf einen völkerrechtliche Norm berufen, wenn diese direkt anwendbar (*self-executing*) ist. Dies trifft dann zu, wenn die Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden. Die Norm muss mithin justiziabel sein, die Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Inhalt haben, und Adressat der Norm müssen die rechtsanwendenden (also nicht nur die rechtsetzenden) Behörden sein [132].

Buchstabe c: Interkantonales Recht: Wie bisher kann die Verletzung von *kantonalem* Recht *nicht* selbständig gerügt werden [133]. Im Sinne einer "Dienstleistung" des Bundes an die Kantone soll das Bundesgericht jedoch nach wie vor Beschwerden wegen Verletzung von *inter*kantonalem Recht beurteilen. Im Gegensatz zur geltenden Verfassung, die von Konkordaten spricht [134] und damit nur den Hauptfall des interkantonalen Rechts nennt, schliesst die Formulierung des VE 96 ausservertragliches Recht unter den Kantonen mit ein.

Buchstabe d: Kantonale verfassungsmässige Rechte: Die generelle Beurteilung von Streitigkeiten betreffend Kantonsverfassungen durch den Bund würde die kantonale Eigenständigkeit zu stark beeinträchtigen. Es kann daher weiterhin nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden. Dieser Rügegrund ist vor allem angesichts der Trends neuerer Kantonsverfassungen, eigenständige Grundrechte zu verankern, aktuell und im Interesse eines lebendigen Föderalismus in die Verfassung aufzunehmen.

Die verfassungsmässigen Rechte des *Bundes* sind im Begriff "Bundesrecht" nach Buchstabe a enthalten.

Buchstabe e: Garantien der Kantone zugunsten der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften: Die Autonomiebeschwerde wird in der geltenden Verfassung

---

132 BGE 118 Ia 116 f.; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 90 f.

133 Ausnahmen: verfassungsmässige Rechte der Kantone nach Buchstabe d, Garantien der Kantone zugunsten der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften nach Buchstabe e und kantonale Bestimmungen über die politischen Rechte nach Buchstabe f.

134 Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV.

nicht erwähnt. Das Bundesgericht anerkennt sie jedoch in einer gefestigten Praxis als Spezialfall der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte [135]. Die Autonomiebeschwerde unterscheidet sich von der Verfassungsbeschwerde durch den Beschwerdeführer (nicht Private, sondern ein Gemeinwesen) und den Rügegrund (die Autonomie von Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften hat zwar eine freiheitssichernde Funktion, sie ist aber nicht ein Grundrecht der Privaten gegen den Staat). Diese Besonderheiten rechtfertigen es, die Autonomiebeschwerde in der neuen Verfassung separat aufzuführen. Dies wird denn auch von einigen Vernehmlassern ausdrücklich verlangt [136]. Neben der Gemeindeautonomie, die den Hauptanwendungsfall bilden dürfte, erfasst der Text auch Autonomie- oder Bestandesgarantien zugunsten anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften, wie etwa der Landeskirchen. Der Text macht deutlich, dass es sich dabei um Garantien des *kantonalen* Rechts handelt. Dieses umschreibt, ob und in welchen Bereichen ein Kanton seinen Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften Autonomie einräumt.

Buchstabe f: Eidgenössische und kantonale Bestimmungen über die politischen Rechte: Dieser Beschwerdegrund umschreibt die Zuständigkeit des Bundesgerichts im Bereich der politischen Rechte. Was die politischen Rechte der *Kantone* anbelangt, wird der geltende Rechtszustand übernommen. Neu ist, dass die Stimmrechtsbeschwerde auf *eidgenössische* Urnengänge ausgedehnt wird. Dieser Beschwerdegrund fand in der Vernehmlassung verschiedentlich ausdrückliche Zustimmung [137].

Die Stimmrechtsbeschwerde in *kantonalen* Angelegenheiten [138] ist als zentrales Instrument zum Schutz der Demokratie bedeutsam genug, um in der Verfassung genannt zu werden. Sie geht nicht in der Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte auf, da – wie nach geltender Bundesgerichtspraxis [139] – auch künftig die Rüge der Verletzung von kantonalem *Gesetzes*recht, welches die politischen Rechte normiert, zulässig sein soll.

In bezug auf *eidgenössische* Urnengänge gilt heute die spezielle Rechtsmittelordnung nach den Artikeln 77 ff. BPR. Das Bundesgericht besitzt nur marginale Kompetenzen (Art. 80 BPR). Entscheide der Kantonsregierungen wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von eidgenössischen Abstimmungen bzw. Nationalratswahlen sind letztinstanzlich an den Bundesrat bzw. an den Nationalrat weiterziehbar (Art. 81 bzw. 82 BPR). Dies ändert der VE 96 Reformbereich Justiz, indem er den Schutz der politischen Rechte des Bundes ebenfalls dem Bundesgericht überträgt. Damit wird ein Doppeltes erreicht: Zum einen erhält der Bürger auch in diesem wichtigen Bereich einen *gerichtlichen* Rechtsschutz. Zum andern werden der Bundesrat und der Nationalrat von ihren Justizaufgaben nach Artikel 81 bzw. 82 BPR entlastet. Da Akte des Bundesrates

---

135 Vgl. z.B. BGE **120** Ia 204 m.H.

136 G-Worb, G-Untäg / SSV-2.

137 So von AG, TI / FDP, Grüne / VVR.

138 Heute auf Gesetzesstufe geregelt in Art. 85 Bst. a OG.

139 Vgl. z.B. BGE 121 I 293.

und der Bundesversammlung nicht anfechtbar sind [140], bleiben aber bundesrätliche Beschlüsse im Bereich der politischen Rechte oder die Gültigerklärung [141] einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgeschlossen.

An sich sind "eidgenössische Bestimmungen über die politischen Rechte" im Begriff "Bundesrecht" nach Buchstabe a mitenthalten. Es dient jedoch der Klarstellung, wenn im Zusammenhang mit dem Rügegrund der Verletzung von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte auch die eigenössischen Bestimmungen über die politischen Rechte ausdrücklich erwähnt werden. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als der VE 96 Reformbereich Justiz diesbezüglich eine Neuerung einführt.

Absatz 2 überträgt dem Bundesgericht die wichtige Aufgabe, über Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen zu urteilen. Es kann sich um Streitigkeiten aus dem ganzen Bereich des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts handeln.

An sich liesse sich diese Zuständigkeit auch auf Absatz 1 stützen, sie ist aber bedeutsam genug, um in Absatz 2 speziell in der Verfassung erwähnt zu werden. Es ist für den Bundesstaat wichtig, dass Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten oder letzteren unter sich in einem geordneten Gerichtsverfahren ausgetragen werden können. Die Natur solcher Streitigkeiten verlangt, dass ausschliesslich das oberste Gericht des Bundes als Beurteilungsinstanz amtet. Diese Fälle werden somit *klageweise* vor das Bundesgericht getragen.

Nach *Absatz 3* kann der Gesetzgeber die Zuständigkeiten des Bundesgerichts *ausdehnen*. Eine abschliessende Regelung der Zuständigkeit des Bundesgerichts würde dem Gesetzgeber allzu enge Fesseln anlegen und ist zu vermeiden.

Absatz 4 enthält eine Einschränkung der Zuständigkeit des Bundesgerichts: Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Nur letzteres käme als Beurteilungsinstanz überhaupt in Frage. Indem seine Zuständigkeit ausgeschlossen wird, ist gleichzeitig eine Ausnahme von der allgemeinen Rechtsweggarantie nach Artikel 25*a* VE 96 Reformbereich Justiz statuiert.

Der Begriff "Akte" umfasst dabei nicht nur individuell-konkrete Anordnungen, sondern namentlich auch generell-abstrakte Regelungen, also Bundesratsverordnungen und rechtsetzende Parlamentsbeschlüsse. Sie können nicht abstrakt, unabhängig von ihrer Anwendung, angefochten werden [142]. Nicht ausgeschlossen ist hingegen die vorfrageweise Überprüfung im Rahmen eines Anwendungsfalles. Letztere wird für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse in Artikel 178 VE 96 Reformbereich Justiz geregelt.

---

140 Art. 177 Abs. 4 VE 96 Reformbereich Justiz.

141 Nach Art. 177*a* VE 96 Reformbereich Volksrechte kann die Bundesversammlung nur die Gültigkeit, nicht aber die Ungültigkeit einer Volksinitiative aussprechen. Für die Ungültigerklärung ist das Bundesgericht zuständig.

142 Für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse folgt der Ausschluss der abstrakten Normenkontrolle auch aus Artikel 178 VE 96 Reformbereich Justiz.

Einige Vernehmlasser [143] möchten die Unanfechtbarkeit bundesrätlicher Akte streichen. Dies vor allem aus der Überlegung, dass gewisse Entscheide des Bundesrates in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK fallen (könnten) und deshalb der gerichtlichen Beurteilung unterliegen müssen. Dieser Einwand ist an sich berechtigt. Aufgrund von Artikel 177 Absatz 4 VE 96 Reformbereich Justiz in Verbindung mit Artikel 6 Ziffer 1 EMRK ergibt sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, solche Entscheide nicht in die Zuständigkeit des Bundesrates, sondern der Departemente zu legen. Das Gleiche gilt unter dem Aspekt von Artikel 13 EMRK, wonach gegen die Verletzung von Garantien der EMRK eine wirksame Beschwerde offen stehen muss. Entscheide, welche Menschenrechtsgarantien beschränken, sind deshalb nicht in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung zu legen. Wird dies beachtet, bietet die Unanfechtbarkeit bundesrätlicher Akte und solcher der Bundesversammlung keine Probleme. Der VE 96 Reformbereich Justiz hält deshalb an dieser, durch Gründe der Gewaltentrennung gerechtfertigten Ausnahme von der Rechtsweggarantie fest.

Artikel 178 Normenkontrolle

Dieser Artikel normiert eine wichtige Neuerung: Die Einführung der konkreten Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen (vgl. zu den Gründen für diese Neuerung Ziffer 231.51). Der Titel lautet "Normenkontrolle", da sich neben dem Thema Verfassungsgerichtsbarkeit auch die Frage der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht stellt. Der vorgeschlagene Ausbau der Normenkontrolle ist im Vernehmlassungsverfahren sehr gut aufgenommen worden. 17 Kantone [144], eine deutliche Mehrheit der Parteien [145] und 85 Organisationen [146] haben sich dafür ausgesprochen. Dagegen waren ein Kanton [147], elf Parteien [148] und fünf Organisationen [149]. 2034 private Vernehmlasser hiessen die Ausdehnung der Normenkontrolle gut, 532 lehnten sie ab. Das positive Vernehmlassungsergebnis macht deutlich, dass heute die Zeit für diesen Schritt reif ist.

Die *Absätze 1 und 2* unterstellen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse einer Normenkontrolle mit folgenden Elementen (vgl. dazu auch die Ausführungen in Ziffer 231.53):

---

143 Die KdK, 8 Kantone (BS, JU, NE, ZG, ZH, AG, AR, GR), 1 Partei (Grüne) und einige Organisationen (SGF, SZV, FFAR, UVG, ZKFU, KUS, SFG, SGB).

144 TI, SG, NW, VS, NE, GE, JU, FR, AG, UR, OW, BE, BS, BL, LU, GR und SH.

145 Darunter die CVP, SVP, EVP, SP und – mehrheitlich – auch die FDP, wobei sie betreffend das Völkerrecht nur einverstanden ist, wenn die Normenkontrolle auf die Vereinbarkeit mit *Ansprüchen* aus Völkerrecht beschränkt wird (in diesem Sinn auch GR / FDP-BS / GER-BS und das EVG).

146 Darunter der SHIV, SGB und der CNG.

147 AI.

148 Darunter die SD, die LPS und die KVP.

149 Darunter der SGV.

- Möglich ist nur die *konkrete* Normenkontrolle. Die abstrakte Normenkontrolle von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, unabhängig von ihrer Anwendung, wird ausgeschlossen. Sie sind *nur im Anwendungsfall* überprüfbar.

- Zuständig für diese Prüfung ist einzig das *Bundesgericht* (konzentriertes System). Die anderen rechtsanwendenden Behörden besitzen diese Befugnis nicht. Gleichzeitig wird festgelegt, dass kein vom Bundesgericht unabhängiges (ihm übergeordnetes) Verfassungsgericht besteht; vielmehr ist die Verfassungsgerichtsbarkeit in die Tätigkeit des Bundesgerichts einzuordnen, wobei das konkrete Verfahren vom Gesetzgeber zu bestimmen ist.

- Nach *Absatz 1* ist die Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Frage der Verletzung *verfassungsmässiger Rechte* beschränkt. Private können sich also nicht generell auf irgendeine Verfassungsnorm berufen, beispielsweise auf eine organisationsrechtliche Vorschrift, die ihre Individualrechte nicht berührt. Denn bei Beschwerden Privater besteht die primäre Aufgabe des Verfassungsrichters im Individualrechtsschutz.

- Neben der eigentlichen Verfassungsgerichtsbarkeit statuiert *Absatz 1* auch die vom Bundesgericht heute [150] anerkannte Befugnis, die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit dem *Völkerrecht* zu prüfen. Gemeint ist direkt anwendbares (*self-executing*) Völkerrecht. Private können sich nur auf solche völkerrechtlichen Bestimmungen berufen, welche justiziabel sind und Rechte und Pflichten Privater umschreiben, nicht aber auf Regelungen, die sich nur an Gesetzgeber und Regierung richten. Die völkerrechtswidrige Umsetzung eines völkerrechtlichen Rechtsetzungsauftrages kann nicht für sich allein gerügt werden. Der gerichtliche Schutz geht somit beim Völkerrecht nicht weiter als beim Verfassungsrecht. Beidesmal geht es nur um unmittelbar anwendbares Recht.

  Der Wunsch eines kleineren Teils der Vernehmlasser [151], im Sinne der Parallelität mit den "verfassungsmässigen Rechten" statt von "Völkerrecht" von "Ansprüchen aus Völkerrecht" zu sprechen, wurde geprüft, musste aber verworfen werden. In grundsätzlicher Hinsicht ist dagegen einzuwenden, dass der Ausdruck "Ansprüche aus Völkerrecht" keinen feststehenden Begriff darstellt und wohl als subjektives Völkerrecht aufgefasst werden müsste. So verstanden wäre die Beschränkung auf "Ansprüche aus Völkerrecht" ein Rückfall hinter die heutige Bundesgerichtspraxis. Diese lässt es zum Beispiel zu, dass ein Staat im Rahmen einer Beschwerde wegen Verletzung seiner Immunität vorbringt, ein Bundesgesetz verletze völkergewohnheitsrechtliche Regeln über die Immunität [152], obwohl es sich dabei nicht um einen individualrechtlichen Anspruch handelt.

  Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch die geltende Bundesverfassung in Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 über die staatsrechtliche Beschwerde von "verfassungsmässigen Rechten" einerseits und von "Staatsverträgen" anderseits spricht. Die Praxis des

---

150 Vgl. z.B. BGE 117 Ib 373 betreffend die Garantien der EMRK.

151 Namentlich die FDP.

152 Vgl. z.B. BGE 111 Ia 53 ff.

Bundesgerichts betreffend die Legitimation zur Staatsvertragsbeschwerde kann weitergeführt werden. Sie stellt sicher, dass dem Bundesgericht nicht alles unterbreitet werden kann. Somit ist es weder nötig noch – wie dargelegt – sachgerecht, eine Beschränkung auf "Ansprüche aus Völkerrecht" vorzunehmen. Bei der Bundesverfassung ist die Beschränkung auf die "verfassungsmässigen Rechte" dagegen nötig, um zu verhindern, dass sich Private auf die Kompetenzbestimmungen berufen. Denn dazu soll die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Privaten nicht dienen.

- Anders ist die Interessenlage der Kantone. Sie – und nur sie – können nach *Absatz 2* die Verletzung der *verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung* rügen. Die Kantone erhalten damit eine Befugnis, die umgekehrt der Bund heute schon besitzt [153]. Auch diese Rüge kann nur im Rahmen eines Anwendungsfalles vorgetragen werden. Die in der Vernehmlassung von fünf Kantonen [154] und einer Partei [155] geforderte abstrakte Normenkontrolle kann nicht vorgesehen werden. Das Bundesgericht würde sonst gewissermassen in die Rolle des Schiedsrichters zwischen Bund und Kantonen im Gesetzgebungsverfahren gedrängt werden.

- Der Normenkontrolle unterliegen *alle* Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, also namentlich auch die bei Inkrafttreten dieser Verfassungsbestimmung schon in Kraft stehenden. Eine Beschränkung der Normenkontrolle auf erst nach Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung neu hinzukommende Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse hätte die unerwünschte Konsequenz, dass zwei Kategorien von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bestünden, überprüfbare und unüberprüfbare. Eine solche Beschränkung ist zudem aus Rechtssicherheitsgründen auch nicht nötig, weil das Bundesgericht bei einer Verfassungs- bzw. Völkerrechtswidrigkeit das betreffende Gesetz bzw. die betreffende Gesetzesbestimmung nicht für generell ungültig, sondern lediglich für im Anwendungsfall nicht anwendbar erklären kann.

Absatz 3 eröffnet die Möglichkeit, *Konflikte zwischen Bundesgesetzen und Verfassung* auf dem Weg der verfassungskonformen Auslegung zu entschärfen oder dort, wo – z. B. wegen der Vielfalt möglicher verfassungskonformer Lösungen – die Konsequenzen der Nichtanwendung des Gesetzes bloss vom Gesetzgeber bewältigt werden können, auf eine Aufhebung des angefochtenen Anwendungsaktes zu verzichten und gleichzeitig an den Gesetzgeber zu appellieren, innert nützlicher Frist für Abhilfe zu sorgen.

Die Formulierung von Absatz 3 erlaubt auch einen sachgerechten Umgang mit *Konflikten zwischen Bundesgesetzen und Völkerrecht.* Wenn dem Bundesgericht (in Absatz 1) explizit [156] die Befugnis eingeräumt wird, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu überprüfen, wird das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht nicht neu definiert. Schon nach gelten-

---

153 Art. 113 Abs. 1 Ziff. 1 BV.

154 BS, SO, TI, TG, GR.

155 SVP.

156 Wie erwähnt, anerkennt das Bundesgericht schon heute diese Befugnis, vgl. z.B. BGE 117 Ib 373 betreffend Garantien der EMRK.

dem Recht ist bei Widersprüchen zwischen Bundesgesetzen und Staatsverträgen im Prinzip vom Primat des Völkerrechts auszugehen. Davon macht das Bundesgericht eine Ausnahme, wenn der Gesetzgeber den Verstoss gegen den Staatsvertrag bewusst in Kauf genommen hat [157]. Solche Fälle können auch unter dem neuen Recht differenziert behandelt werden. Artikel 178 *Absatz 3* VE 96 Reformbereich Justiz überlässt es dem Bundesgericht zu entscheiden, inwieweit eine gegen Völkerrecht (oder verfassungsmässige Rechte) verstossende Bestimmung in einem Bundesgesetz oder einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss gleichwohl anzuwenden ist. Das Bundesgericht hat damit Spielraum, um im Einzelfall die angemessene Lösung zu treffen, zum Beispiel den Gesetzgeber aufzufordern, die Konsequenzen aus einem Konflikt zwischen Landes- und Völkerrecht zu ziehen.

Im übrigen – das heisst mit Ausnahme der Normenkontrollbefugnis des Bundesgerichts nach den Absätzen 1 und 2 – wird am geltenden Grundsatz von Artikel 113 Absatz 3 BV festgehalten, indem *Absatz 4* bestimmt, dass weder das Bundesgericht noch eine andere Behörde einem Bundesgesetz, einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder Völkerrecht die Anwendung versagen darf. Die Formulierung "die Anwendung versagen" ersetzt den schwer verständlichen Ausdruck "massgebend" der geltenden Bundesverfassung. Bundesgericht und Doktrin haben "Massgeblichkeit" im Sinne eines Anwendungsgebotes verstanden [158]. Absatz 4 übernimmt somit insoweit den geltenden Rechtszustand. Er enthält zwei Aussagen:

Zum einen schliesst er gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen jegliche Normenkontrolle durch andere Rechtsanwendungsbehörden als das Bundesgericht aus. Auch das Bundesgericht darf – abgesehen von den in den Absätzen 1 und 2 geregelten Fällen – Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen die Anwendung nicht versagen. Es darf also den Prüfungsmassstab nicht über die verfassungsmässigen Rechte hinaus auf das gesamte Bundesverfassungsrecht ausdehnen, wenn es von Privaten angerufen wird.

Zum andern übernimmt Absatz 4 aus dem geltenden Artikel 113 Absatz 3 BV den Ausschluss der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Völkerrecht. Die Rüge, ein Völkerrechtsvertrag verletze die Bundesverfassung, bleibt somit unzulässig. Die Frage, was bei einer bewussten Missachtung von Völkerrecht durch den Verfassungsgeber gilt, ist keine Frage der Normenkontrolle und wird wie bisher der Praxis überlassen.

Artikel 178a Zugang zum Bundesgericht

Kein Gericht – am allerwenigsten das oberste – kann in einem sinnvoll funktionierenden Rechtspflegesystem voraussetzungslos in Anspruch genommen werden. Der Zugang zu

---

157 Sog. "Schubert-Praxis", begründet in BGE 99 Ib 39 ff.

158 Vgl. z.B. BGE 117 Ib 373 E. f und Walter Haller in Kommentar BV, Art. 113, Rz. 205 m.H.

den Gerichten muss ein beschränkter sein [159]. Diesem Thema ist Artikel 178*a* VE 96 Reformbereich Justiz gewidmet. Er umfasst drei Aspekte: die Regelung der Vorinstanzen des Bundesgerichts, eine Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht und die Möglichkeit des Ausschlusses der Zuständigkeit des Bundesgerichts für bestimmte Sachgebiete (vgl. dazu auch Ziff. 231.33).

Zunächst trägt *Absatz 1* dem Gesetzgeber auf, die *Vorinstanzen* des Bundesgerichts zu bestimmen. Damit bringt die Verfassung die Leitvorstellung zum Ausdruck, dass das Bundesgericht grundsätzlich nicht als erste Instanz entscheidet. Der Zugang zum Bundesgericht steht vielmehr erst offen, wenn der Instanzenzug durchlaufen ist. Dass es sich bei den Vorinstanzen grundsätzlich um *richterliche* Behörden handeln muss, ergibt sich aus den Artikeln 25a und 179–179*a* VE 96 Reformbereich Justiz. Damit ist das Grundlegende auf Verfassungsstufe festgehalten. Die detaillierte Aufzählung der Vorinstanzen ist nicht verfassungsrelevant und kann dem Gesetzgeber überlassen werden [160].

Sodann beauftragt *Absatz 1* den Gesetzgeber, den *Zugang zum Bundesgericht* zu regeln. Damit besteht eine Verfassungsgrundlage, um den Weg an das oberste Gericht gesetzlich einzuschränken. Zugangsbeschränkungen sind nach der Verfassung nicht obligatorisch, aber zulässig. Ob und inwieweit solche vorzusehen sind, entscheidet der Gesetzgeber. Er bestimmt auch die konkrete Methode (Vorprüfung, Annahme, Streitwertgrenze etc.). Die Verfassung lässt dem Gesetzgeber aber nicht einfach volle Freiheit. *Absatz 2* steckt den Rahmen ab, an den sich die Zugangsregelung halten muss.

In der Vernehmlassung wurde die Bestimmung über die Zugangsbeschränkung kontrovers beurteilt. Umstritten war aber weniger das *Ob* einer Zugangsbeschränkung. Im Gegenteil, die Frage, ob Zugangsbeschränkungen zu ermöglichen sind, haben die Vernehmlasser mehrheitlich bejaht [161]. Die Kontroversen drehten sich vielmehr um die Frage, inwiefern die Verfassung dem Gesetzgeber gewisse Schranken für die Zugangsregelung setzen soll. Die Formulierung von Artikel 164 Absatz 2 zweiter Satz VE 95 Reformbereich Justiz, wonach der Zugang zu gewährleisten ist, wenn es um eine Rechts-

---

159 Im schweizerischen Recht sind es herkömmlich die Prozess- oder Sachurteilsvoraussetzungen (Zuständigkeit, Beschwerdeobjekt, Legitimation, Rechtsmittelfrist und -form etc.), welche den Anspruch auf materielle Beurteilung der Streitsache eingrenzen. Für das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht sieht das geltende Recht aber auch eigentliche Zugangsbeschränkungen vor, so die Streitwertgrenze bei der Berufung (Art. 46 OG) und den Ausnahmekatalog bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 99–101, 129 OG).

160 Im VE 95 war die Aufzählung der Vorinstanzen in Art. 164 Abs. 1 VE 95 Reformbereich Justiz noch enthalten. Bei den Vernehmlassern hat dies teilweise Missverständnisse hervorgerufen, insbesondere was das Verhältnis zu Art. 163 VE 95 Reformbereich Justiz anbelangte. Es hat sich zudem erwiesen, dass die vollständige Aufzählung der Vorinstanzen in der knappen Sprache der Verfassung kaum möglich ist.

161 *Für* die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen waren 16 Kantone (UR, SZ, BE, SG, AG, BS, BL, GR, NE, GE, JU, FR, LU, SH, AI), eine beachtliche Mehrheit der Parteien (darunter die FDP, SVP, CVP, EVP, Grüne und LPS) sowie 35 Organisationen (darunter der LFSA, die SBVg und der SAV). *Gegen* die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen wandten sich nur ein Kanton (VS), zwölf Parteien (darunter die SP und die SD) und 36 Organisationen (darunter der CNG, MV und DJS). Widersprüchlich antwortete der SGV, schien aber zuzustimmen. Auch eine Mehrheit der privaten Vernehmlasser (1681) sah die Notwendigkeit von Zugangsbeschränkungen ein.

frage von grundlegender Bedeutung geht oder einer Partei ein gewichtiger Nachteil droht, war mehreren Vernehmlassern [162] zu restriktiv. Sie sprachen sich dafür aus, auf jegliche verfassungsrechtliche Vorgaben, mindestens aber auf das Kriterium des drohenden gewichtigen Nachteils, zu verzichten. Ein anderer Teil [163] hielt dagegen gewisse Garantien des Zugangs für unverzichtbar.

Die Formulierung des VE 96 trägt beiden Standpunkten so weit als möglich Rechnung. Im Sinne desjenigen Teils von Vernehmlassern, der sich mit einer Zugangsbeschränkung nur unter gewissen Garantien abfinden kann, wird in *Absatz 2* der Spielraum des Gesetzgebers bei der Regelung des Zugangs verfassungsrechtlich eingegrenzt: Der Zugang ist zu gewährleisten, wenn es um eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung geht oder der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat. Es handelt sich bei diesen Vorgaben um einen Auftrag an den Gesetzgeber und nicht um einen individualrechtlichen Anspruch. Zu den Fällen, welche Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung aufwerfen, gehören etwa Entscheide, die zwar im Einzelfall als Bagatelle erscheinen mögen, aber als Präjudiz für zahlreiche gleichgelagerte Fälle dienen, wie z. B. Fragen der Gurtentragpflicht oder der steuerrechtlichen Abzugsfähigkeit von bestimmten Auslagen. Fragen von grundlegender Bedeutung können sich ferner etwa stellen in Fällen, bei welchen die Vorinstanz von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abgewichen ist. Auch das zweite Kriterium ist im *objektiven* Sinne zu verstehen. Es ist etwa bei sehr hohen Streitwerten in Zivilsachen, bei langen Freiheitsstrafen oder schweren Grundrechtseingriffen im Sinne der geltenden Rechtsprechung zu bejahen. Die Folgen, welche der Ausgang des Streits für eine Partei hat, müssen demnach objektiv schwer wiegen; die subjektive Tragweite eines Falles ist nicht massgebend. Damit ist im Sinne des andern Teils der Vernehmlasser sichergestellt, dass es wirklich zu einer Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung kommen kann.

In den in Absatz 2 genannten Fällen darf der Gesetzgeber den Zugang zum Bundesgericht nicht ausschliessen. Damit ist nichts gesagt über die üblichen Prozess- oder Sachurteilsvoraussetzungen, wie namentlich die Beschwerdebefugnis. Sie sind weiterhin vom Gesetzgeber zu umschreiben und müssen selbstverständlich auch in diesen Fällen erfüllt sein, damit das Bundesgericht auf ein Rechtsmittel eintreten kann.

Wie dies bereits das geltende Recht ermöglicht [164], gibt *Absatz 3* dem Gesetzgeber die Befugnis, bestimmte Sachgebiete von der bundesgerichtlichen Beurteilung auszunehmen und einer anderen Instanz zur endgültigen Entscheidung zuzuweisen [165]. Diese Möglichkeit muss in der Verfassung (und nicht erst im Gesetz) vorgesehen werden, weil in Absatz 2 unter bestimmten Kriterien eine Zugangsgarantie statuiert wird. Davon kann nach Absatz 3 abgewichen werden.

---

162 Darunter SG / FDP (unentschlossen SVP) / SRV, SAV und VRI sowie das BGer und das EVG.

163 So BE, ZG / Grüne, SP-BE, LDP-BS / SVV.

164 Vgl. Art. 99 ff., 129 OG.

165 *Im VE 95 Reformbereich Justiz war diese Möglichkeit in der Bestimmung über die Zuständigkeit* (Art. 163 Abs. 2) vorgesehen. Systematisch gehört sie indes eher in die Bestimmung über den Zugang, weil sie eine Ausnahme von der dort statuierten verfassungsrechtlichen Zugangsgarantie erlaubt. Sie wird daher im VE 96 Reformbereich Justiz in Art.178*a* geregelt.

Einige Vernehmlasser [166] haben sich gegen diese Bestimmung ausgesprochen. Die Streichung der Möglichkeit, den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete auszuschliessen, hiesse indessen, hinter den geltenden Rechtszustand betreffend Verfügungen von Bundesbehörden zurückzugehen und das Bundesgericht übermässig zu belasten. Die endgültige Zuständigkeit anderer Instanzen wird vor allem für Sachgebiete vorgesehen werden, in denen die Funktion des Bundesgerichts wegen der ausserordentlich hohen Zahl von Beschwerden (z. B. Asylwesen [167]) oder der vielen Bagatellfälle (z. B. Ordnungsbussen im Strassenverkehr) auf die Wahrung überindividueller Interessen beschränkt werden muss.

Um auch in diesen, vom Zugang an das Bundesgericht ausgenommenen Materien die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wird ein *Vorlageverfahren* vorgesehen. Darunter wird ein Verfahren verstanden, das unterinstanzliche Gerichte berechtigt bzw. verpflichtet, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem obersten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Dadurch, dass die Verfassung ein solches Vorlageverfahren hier vorsieht, wird gleichzeitig ein gewisses Korrektiv zum Ausschluss der Beschwerde an das Bundesgericht eingebracht, indem das Bundesgericht doch nicht vollständig ausgeklammert bleibt.

Vorlagepflichtig ist nach dem Verfassungstext das letzte in der Sache entscheidende Gericht. Als Vorlagegründe nennt die Verfassung Zweifel über die Auslegung von Bundesrecht und Völkerrecht sowie über die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Die Vorlagepflicht besteht somit nicht generell bei Auslegungsfragen, sondern nur, wenn das letztinstanzliche Gericht ernsthafte *Zweifel* hat, wie Bundesrecht oder Völkerrecht auszulegen ist. Mit dem Vorlagegrund des Zweifels über die Verfassungs- oder die Völkerrechtskonformität von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ist die Normenkontrolle nach Artikel 178 VE 96 Reformbereich Justiz gemeint. Das letztinstanzlich zuständige Gericht hat die Frage der Vereinbarkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit den verfassungsmässigen Rechten und Völkerrecht dem Bundesgericht auf dem Wege der Vorlage zu unterbreiten. Dies ist die zwingende Konsequenz des Entscheids, die Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beim Bundesgericht zu konzentrieren. Der Gesetzgeber hat zu bestimmen, wie das Vorlageverfahren ausgestaltet wird und ob weitere Vorlagegründe vorzusehen sind.

Artikel 179 Weitere richterliche Behörden des Bundes

Im Gegensatz zur geltenden Verfassung, die in unvollständiger Weise einzig das Bundesgericht erwähnt [168], werden nunmehr in Artikel 179 VE 96 Reformbereich Justiz auch die

166 NE / SP, SD-SG, LDP-BS / VVR.

167 In diesem Bereich entscheidet die Asylrekurskommission schon heute endgültig (Art. 100 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 OG).

168 Art. 106 Abs. 1 BV.

weiteren richterlichen Behörden des Bundes angesprochen. Die Verfassung macht damit deutlich, dass die Gerichtsbarkeit des Bundes nicht allein vom Bundesgericht ausgeübt wird und dass sie zweistufig ausgestaltet werden kann. Zusammen mit Artikel 25a und 179a VE 96 Reformbereich Justiz garantiert diese Bestimmung sodann, dass grundsätzlich der Rechtsweg an ein Gericht offen steht.

Ein wichtiger Grundsatz des Konzepts der Justizreform bildet der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts. Solche fehlen auf Bundesebene derzeit in zwei Bereichen: Zum einen im Bereich der erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtsbarkeit, die heute durch das (eine Abteilung des Bundesgerichts bildende) Bundesstrafgericht bzw. die Bundesassisen ausgeübt wird, zum andern im Bereich des Bundesverwaltungsrechts, soweit keine eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen bestehen. Diese Lücken schliesst Artikel 179 VE 96 Reformbereich Justiz. Die Bestimmung ist in der Vernehmlassung weitgehend gutgeheissen worden.

Nach *Absatz 1* ist ein *erstinstanzliches Bundesstrafgericht* zu errichten, welches die Fälle beurteilt, die das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Die Mehrheit der Vernehmlasser hat die Schaffung eines solchen Gerichts befürwortet.

An der Aufteilung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in der Strafrechtspflege ändert diese Verfassungsbestimmung nichts. Sie sagt nur, dass die Strafgerichtsbarkeit, für die der Bund alleine zuständig ist, nunmehr *zweistufig* abläuft, und zwar auf erster Stufe durch das neue, organisatorisch und personell selbständige, vom Bundesgericht losgelöste Bundesstrafgericht. Welche Bereiche der Strafjustiz in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes fallen, bestimmt – wie heute [169] – der Gesetzgeber.

Das Bundesstrafgericht soll neben seiner Hauptaufgabe, der Ausübung der erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtsbarkeit, weitere Rechtsprechungsfunktionen übernehmen können, namentlich diejenigen, welche heute die Anklagekammer des Bundesgerichts ausübt (z. B. die Beurteilung von Beschwerden gegen Einstellungsbeschlüsse des Bundesanwaltes [170]). Absatz 1 *zweiter Satz* ermöglicht dies.

Die erstinstanzliche Bundesstrafgerichtsbarkeit soll ausschliesslich durch das neue Bundesstrafgericht wahrgenommen werden. Die *Bundesassisen*, welche nach der geltenden Verfassung die in Artikel 112 BV aufgelisteten Tatbestände beurteilen, sind in der Praxis weitgehend obsolet geworden. Sie traten in diesem Jahrhundert erst zweimal zusammen, nämlich 1927 (Fall Justh) und 1933 (Fall Nicole). Sie erscheinen aus heutiger Sicht verzichtbar. Das Institut der Bundesassisen wird deshalb ersatzlos gestrichen. Die Vernehmlasser haben diese Vereinfachung durchwegs begrüsst.

In *Absatz 2* wird als Konsequenz der Entlastung des Bundesrates und des Parlamentes im Bereich der *Verwaltungsrechtspflege* der Grundsatz verankert, dass auf Bundesebene generell *verwaltungsunabhängige* Instanzen eingeführt werden, bei welchen Akte der Bundesverwaltung anzufechten sind, bevor sie gegebenenfalls an das Bundesgericht ge-

---

169 Art. 7–10 BStP bzw. Art. 340–344 StGB.

170 Art. 106 Abs. 1bis BStP (SR 312.0).

zogen werden können. Ob es sich dabei um Rekurskommissionen, eine kleinere Zahl von Verwaltungsgerichten mit sachlich oder örtlich beschränktem Zuständigkeitsbereich oder um ein einziges allgemeines Bundesverwaltungsgericht handeln wird, ist vom Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verfassung stellt diesbezüglich noch keine Weichen. Die teilweise unterschiedlichen Meinungen der Vernehmlasser zur Organisation der unterinstanzlichen Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit sind somit erst auf Gesetzesstufe zu diskutieren.

Bewusst ist die Rede von "öffentlichrechtlichen Streitigkeiten *aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung*". Dadurch wird klargestellt, dass mit dieser Bestimmung nicht etwa eine Verlagerung des Vollzugs von Bundesverwaltungsrecht von den Kantonen auf den Bund angestrebt wird. Der Sinn dieser Verfassungsnorm besteht vielmehr darin, *innerhalb des Bundes* das Prinzip der richterlichen Vorinstanz durchwegs umzusetzen.

Absatz 3 ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum einen räumt er dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, allfällig weitere *neue* richterliche Behörden des Bundes vorzusehen, etwa ein erstinstanzlichen Bundeszivilgericht für Streitigkeiten aus dem Immaterialgüterrecht [171].

Zum andern deckt dieser Absatz schon *bestehende* weitere richterliche Behörden des Bundes verfassungsrechtlich ab, ohne ihre Beibehaltung (in der bisherigen Form) vorzuschreiben. Darunter fallen namentlich die Militärgerichte.

Die Regelung von *Organisation, Verfahren und Zuständigkeit* der weiteren Gerichte des Bundes gehört nicht auf Verfassungsstufe, sondern ist dem Gesetzgeber zu überlassen. Das Gleiche gilt für die *Wahl* ihrer Mitglieder.

Artikel 179a Richterliche Behörden der Kantone

Diese Bestimmung schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für bundesrechtliche Einbrüche in die Organisationshoheit der Kantone. Sie ist nötig, um die Prinzipien der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts und der allgemeinen Rechtsweggarantie auch im Bereich, der in die Zuständigkeit der Kantone fällt, verwirklichen zu können. In der Vernehmlassung ist dieser Vorschrift keine nennenswerte Opposition erwachsen.

Im Bereich des *Zivil- und Strafrechts* hat Artikel 179a VE 96 Reformbereich Justiz weitgehend reine Informationsfunktion. Hier gibt es – als Folge der Rechtsprechung zur Rechtsweggarantie des Artikels 6 Ziffer 1 EMRK – kaum mehr Fälle, welche von der Zuständigkeit der kantonalen Gerichte ausgenommen sind. Zu nennen ist etwa noch die Namensänderung, die in einigen Kantonen von den Verwaltungsbehörden entschieden wird. Hier ist die Zuständigkeit der kantonalen Gerichte entsprechend auszuweiten.

---

171 Namentlich ein solches wurde in der Vernehmlassung angeregt von der FDP, der SRV und dem SHIV.

Im Bereich der Anwendung von *Bundesverwaltungsrecht* sind die Kantone aufgrund von Artikel 98a OG (bzw. Artikel 128 OG) verpflichtet, bis zum 15. Februar 1997 richterliche Vorinstanzen zu errichten in allen Fällen, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder an das Eidgenössische Versicherungsgericht zulässig ist. Artikel 179a VE 96 Reformbereich Justiz erstreckt diese Verpflichtung auf den ganzen Bereich von Streitigkeiten aus Bundesverwaltungsrecht und schafft dafür die klare Verfassungsgrundlage.

Schliesslich müssen die Kantone Verwaltungsgerichte institutionalisieren, an welche Akte in Anwendung des *kantonalen* öffentlichen Rechts weitergezogen werden können. Darin besteht die eigentliche Neuerung. Sie wurde in der Vernehmlassung gut aufgenommen. Selbst die Kantone haben sich nicht dagegen gewehrt.

Die *Ausnahmen*, in denen der kantonale Gesetzgeber auf die Institutionalisierung einer richterlichen Vorinstanz verzichten darf, regelt Artikel 25a VE 96 Reformbereich Justiz über die Rechtsweggarantie.

Artikel 180 Richterliche Unabhängigkeit

Die geltende Bundesverfassung setzt das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit als ungeschriebenen Grundsatz voraus. Neu wird das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit *ausdrücklich* in der Verfassung verankert und damit die hervorragende Bedeutung dieses Grundsatzes in einem Rechtsstaat unterstrichen. Die Bestimmung ist in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen.

Die Richter geniessen ihre spezifische Unabhängigkeit nicht als Privileg des Richterstandes, sondern im Interesse einer der Gerechtigkeit verpflichteten Rechtsprechung. Die richterliche Unabhängigkeit kann daher nur soweit reichen, wie sie diesem Ziel dient. Die Begrenzung auf die *rechtsprechende* Tätigkeit bringt dies zum Ausdruck.

Die *Bindung an das Recht* ist an sich als "immanente Einschränkung"[172] der richterlichen Unabhängigkeit selbstverständlich. Die Erwähnung der Bindung an das Recht erinnert aber vor allem auch an das demokratische Prinzip und dient der Anschaulichkeit. Diese Schranke wird daher ausdrücklich angesprochen.

Die richterliche Unabhängigkeit gilt nicht nur für das Bundesgericht, sondern für *alle* eidgenössischen Gerichte. Um dies zu verdeutlichen, wird das Prinzip in einem eigenen Artikel am Schluss des Kapitels über die Bundesgerichtsbarkeit verankert.

Das positivierte Unabhängigkeitsprinzip weist mehrere Dimensionen auf. Es ist zunächst organisationsrechtliche Festlegung und prägt die Stellung der Gerichte. Dieser Aspekt wird hier primär angesprochen. Die Gesetzgebung ist verpflichtet, das Prinzip ihrerseits zu verwirklichen. Jeder Richter hat auf seine Unabhängigkeit zu achten. Die anderen Staatsorgane sind gehalten, die spezifische Unabhängigkeit der Gerichte zu respektieren.

172 Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960, S. 92.

Die grundrechtliche Dimension der Unabhängigkeit der Gerichte wird bei den Justizgrundsätzen im Grundrechtskatalog garantiert [173].

Ziffer II

Absatz 1 enthält die Referendumsklausel und regelt das Inkrafttreten der Vorlage über die Reform der Justiz.

Absatz 2 sieht vor, dass die Bundesversammlung das Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Justizreform bestimmt. Diese Regelung ermöglicht ein flexibles Vorgehen. Sie lässt offen, ob der Bundesbeschluss über die nachgeführte Bundesverfassung und jener über die Justizreform gleichzeitig der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden. Wird der Bundesbeschluss über die Justizreform erst anschliessend unterbreitet, so kann die Bundesversammlung die beiden Vorlagen, werden sie in der Abstimmung angenommen, dennoch gleichzeitig in Kraft setzen, indem sie das Inkrafttreten der nachgeführten Bundesverfassung so lange aufschiebt. Die Bundesversammlung ist auch ermächtigt, die Justizreform unabhängig von der Nachführung zu realisieren.

173 Art. 26 Abs. 1 VE 96.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Verfassungsreform im Sinne einer Nachführung des geltenden Verfassungsrechts enthält keine materiellen Neuerungen; sie hat insofern keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

Die Reform der Volksrechte schlägt sowohl Erweiterungen wie Einschränkungen vor, die sich im Ergebnis die Waage halten dürften. Mehr Aufwand nach sich ziehen könnte die Einführung des fakultativen Finanz- und Verwaltungsreferendums; etwa gleich bleiben wird der Aufwand bei der Einführung der allgemeinen Volksinitiative (verglichen zur heute einzig möglichen Verfassungsinitiative) und bei der Ausweitung des Staatsvertragsreferendums verbunden mit der Möglichkeit der "Paketlösung" bei der Umsetzung. Weniger Aufwand wird sich ergeben, wenn gleichzeitig über mehrere Volksinitiativen zu demselben Gegenstand abgestimmt werden kann; die Erhöhung der Unterschriftenzahlen könnte die Anzahl der eingereichten Initiativen und Referenden verringern. Insgesamt dürfte die vorgeschlagene Reform der Volksrechte einen geringfügigen Mehraufwand verursachen, der vor allem bei der quantitativen Steigerung der Stimmrechtsbescheinigungen anfällt..

Auch die Vorschläge zur *Justizreform* erscheinen insgesamt *kostenneutral.* Abgesehen von der bundesgerichtlichen Normenkontrolle gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen übernimmt der Bund keine neuen Aufgaben. Die bestehenden Justizaufgaben des Bundes werden lediglich teilweise auf andere Organe verteilt. Soweit die Bundesverwaltungsrechtspflege von den verwaltungsinternen Beschwerdeorganen auf richterliche Behörden verlagert wird, dürfte dies mit gewissen Mehrkosten verbunden sein. Gleiches trifft auf die Bildung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts zu. Die Höhe des Aufwandes hängt ab von der Organisation (hauptamtliche oder nebenamtliche Mitglieder usw.), die vom Gesetzgeber zu bestimmen sein wird. Diese Mehrkosten dürften allerdings kompensiert werden durch die mit der Justizreform angestrebte Entlastung des Bundesgerichts.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist als Schwerpunktgeschäft im Bericht des Bundesrates über die Legislaturperiode 1995–1999 [1] erwähnt.

5 Beziehungen zum Europarecht

Der Bundesrat hat sich für einen Verfassungsentwurf entschieden, der die Haltung der Schweiz zum europäischen Integrationsprozess nicht präjudiziert.

---

1 BBl 1996 II 293 ff., 302 f.

Der Verfassungsentwurf bringt aber die zunehmende Verflechtung der Schweiz mit der Welt zum Ausdruck. Zahlreiche Bestimmungen dokumentieren das Bemühen um Öffnung nach aussen. So hält Artikel 2 Absatz 3 VE 96 fest, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung beiträgt. Der Grundrechtskatalog konkretisiert in verschiedenen Bestimmungen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. In diesem Zusammenhang erwähnenswert sind sodann die Pflicht von Bund und Kantonen zur Beachtung des Völkerrechts (vgl. Art. 4 Abs. 4 VE 96), die gerichtliche Überprüfung eines Bundesgesetzes auf seine Verfassungsmässigkeit im Einzelfall (vgl. Art. 178 Abs. 2 Vorlage C, Reform der Justiz) oder die Vereinheitlichung des Prozessrechtes (vgl. Art. 113 und 114 Vorlage C, Reform der Justiz).

Eine detaillierte Analyse des VE 96 auf seine Verträglichkeit mit dem Recht der Europäischen Union ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich. Ein allfälliger Beitritt zur Europäischen Union oder eine andere Form der Integration wird möglicherweise eine Anpassung gewisser Verfassungsbestimmungen zur Folge haben, so wie dies auch in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anlässlich der Ratifizierung der Verträge von Maastricht der Fall war.

Die Nachführung der Verfassung geschieht im Zuge zahlreicher Verfassungsrevisionen, die gegenwärtig in Europa unternommen werden. Nach 40jährigem Bestehen ändert auch die Europäische Union ihre Gründungsverträge. In diesem Rahmen wird die Möglichkeit geprüft, der Union eine europäische Verfassung zu geben. [2]

6 Verfassungsmässigkeit

Die Bundesversammlung hat mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 [3] die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen (Art. 1) und den Bundesrat beauftragt, ihr den Entwurf zu einer neuen, nachgeführten Bundesverfassung zu unterbreiten (Art. 2). Der Bundesrat erfüllt mit vorliegender Botschaft diesen Auftrag. Darüber hinaus macht er von seinem Vorschlagsrecht (Art. 102 Ziff. 4 BV) Gebrauch und legt materielle Reformen in den Bereichen Volksrechte und Justiz vor. Die Bundesversammlung kann nun die Totalrevision im Sinne von Artikel 120 BV an die Hand nehmen. Für die Verfahrensfragen, die sich dabei stellen können, verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Ziffer 17.

---

2 Siehe die Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 1994 zur Europäischen Verfassung und den Verfassungsentwurf im Anhang (ABl. Nr. C 61 vom 28. Febr. 1994, S. 155).

3 BBl 1987 II 963.

Zu Ziffer 141

Parlamentarische Vorstösse zur Totalrevision der Bundesverfassung seit 1987

87.417 P Bundesverfassung. Totalrevision
(Ott, am 23. Juni 1989 abgeschrieben, da länger als zwei Jahre hängig)

90.440 P Totalrevision der Bundesverfassung von 1874
(N 19.09.1991, AB *1991* N 1572, Sozialdemokratische Fraktion)

90.450 M Totalrevision der Bundesverfassung
(N 19.09.1991, AB *1991 N* 1574, Grüne Fraktion)

90.503 M Totalrevision der Bundesverfassung – eines Verfassungsrates
(N 19.09.1991, AB *1991* N 1576, Nabholz)

90.970 I Totalrevision der Bundesverfassung
(AB *1991* S 1572, Roth)

92.3498 I Totalrevision Bundesverfassung
(AB *1993 N* 2584, 1994 1645, Sozialdemokratische Fraktion)

92.3535 I Totalrevision der Bundesverfassung
(AB *1993 N* 2547, Pini)

93.3218 M Totalrevision der Bundesverfassung
(S 16.12.1993, AB *1993* S 1101, Josi Meier, N 16.12.1994, AB *1994* N 1644)

Zu Ziffer 142.1

Obl = Behördenvorlage (obligatorische Abstimmung)
GE = Gegenentwurf der Bundesversammlung
I = Volksinitiative
S = Sonderfall

Angenommene Vorlagen 1985–1996

Datum	Gegenstand	Art	% Ja	Stände (Ja:Nein)
10.03.85	Aufhebung der Bundesbeiträge für den Primarschulunterricht	Obl	58.5	15 6/2 : 5
10.03.85	Aufhebung der Beitragspflicht des Bundes im Gesundheitswesen	Obl	53.0	10 6/2 : 10
09.06.85	Aufhebung des Kantonsanteils am Reinertrag der Stempelabgaben	Obl	66.5	19 6/2 : 1
09.06.85	Neuverteilung des Reinertrags aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser	Obl	72.3	19 6/2 : 1
09.06.85	Aufhebung der Unterstützung für die Selbstversorge mit Brotgetreide	Obl	57.0	16 5/2 : 4 1/2
22.09.85	Einheitlicher Schuljahresbeginn	GE	58.8	14 4/2 : 6 2/2
07.12.86	Mieterschutzartikel	GE	64.4	17 3/2 : 3 3/2
05.04.87	Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf	Obl	63.3	18 6/2 : 2
06.12.87	Rothenthurm-Initiative	I	57.9	17 6/2 : 3
23.09.90	Moratorium Kernenergie 10 Jahre	I	54.6	17 5/2 : 3 1/2
23.09.90	Energieartikel	Obl	71.0	20 6/2 : 0
03.03.91	Stimm- und Wahlrecht 18 Jahre	Obl	72.8	20 6/2 : 0
17.05.92	Fortpflanzungs- und Gentechnologie	GE	73.8	19 6/2 :1
17.05.92	Zivildienst für Dienstverweigerer	Obl	82.5	20 6/2 : 0
07.03.93	Aufhebung des Spielbankenverbots	Obl	72.5	20 6/2 : 0
26.09.93	Waffenmissbrauch	Obl	86.3	20 6/2 : 0
26.09.93	1. August-Initiative	I	83.8	20 6/2 : 0
26.09.93	Kantonswechsel Laufental	S	75.2	20 6/2 : 0
28.11.93	Mehrwertsteuer (Systemwechsel)	Obl	66.7	19 6/2 : 1
28.11.93	Mehrwertsteuer (Satzerhöhung)	Obl	57.8	16 6/2 : 4
28.11.93	Mehrwertsteuer (AHV-Prozent)	Obl	62.7	19 6/2 : 1
28.11.93	Mehrwertsteuer (Zollumwandlung)	Obl	60.7	18 6/2 : 2
20.02.94	Autobahn-Vignette	Obl	68.5	18 6/2 : 2
20.02.94	Pauschale Schwerverkehrsabgabe	Obl	72.1	20 6/2 : 0
20.02.94	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe	Obl	67.1	18 6/2 : 2
20.02.94	Alpen-Initiative (zum Schutz vor Transitverkehr)	I	51.9	13 6/2 : 7

25.09.94	Aufhebung der Brotgetreideverbilligung	Obl	64.8	20 6/2 : 0
12.03.95	Ausgabenbremse	Obl	83.4	20 6/2 : 0
10.03.96	Sprachenartikel	Obl	76.1	20 6/2 : 0
10.03.96	Brennapparate, Branntwein	Obl	80.8	20 6/2 : 0
10.03.96	Bahnhofparkplätze	Obl	54.0	11 6/2 : 9
10.03.96	Kantonswechsel Vellerat	S	91.6	20 6/2 : 0
09.06.96	Landwirtschaftsartikel	Obl	77.6	20 6/2 : 0

Abgelehnte Vorlagen 1985–1996

Datum	Gegenstand	Art	% Ja	Stände (Ja:Nein)
10.03.85	Ausbildungsbeiträge	Obl	47.6	7 3/2 : 13 3/2
10.03.85	Ferien-Initiative	I	34.8	2 : 18 6/2
09.06.85	Initiative "Recht auf Leben"	I	31.0	4 3/2 : 16 3/2
01.12.85	Abschaffung der Vivisektion	I	29.5	0 : 20 6/2
16.03.86	Beitritt der Schweiz zur UNO	S	24.3	0 : 20 6/2
28.09.86	Berufsbildung und Umschulung (Lehrwerkstätteninitiative)	I	18.4	0 : 20 6/2
28.09.86	Kulturinitiative	I	16.7	0 : 20 6/2
28.09.86	Kulturartikel	GE	39.3	0 : 20 6/2
07.12.86	Schwerverkehrsabgabe	I	33.9	0 : 20 6/2
05.04.87	Rüstungsreferendum	I	40.6	2 1/2 : 18 5/2
12.06.88	Koordinierte Verkehrspolitik	Obl	45.5	3 2/2 : 17 4/2
12.06.88	Herabsetzung AHV-Rentenalters auf 62/60	I	35.1	2 : 18 6/2
04.12.88	Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation	I	30.8	0 : 20 6/2
04.12.88	Herabsetzung der Arbeitszeit	I	34.2	2 : 18 6/2
04.12.88	Begrenzung der Einwanderung	I	32.7	0 : 20 6/2
04.06.89	Kleinbauern-Initiative "für naturnahes Bauern - gegen Tierfabriken"	I	49.0	7 2/2 : 13 4/2
26.11.89	Initiative "für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik"	I	35.6	2 : 18 6/2
26.11.89	Tempo 100/130	I	38.0	6 : 14 6/2
01.04.90	Volksinitiative "Stopp dem Beton"	I	28.5	0 : 20 6/2
01.04.90	Kleeblattinitiative Murten/Yverdon	I	32.7	0 : 20 6/2
01.04.90	Kleeblattinitiative Knonauer Amt	I	31.4	0 : 20 6/2
01.04.90	Kleeblattinitiative Biel/Solothurn	I	34.0	0 : 20 6/2
23.09.90	Ausstieg aus der Kernenergie	I	47.1	6 2/2 : 14 4/2
03.03.91	Förderung des öffentlichen Verkehrs	I	37.1	1 1/2 : 19 5/2
02.06.91	Neuordnung der Bundesfinanzen	Obl	45.7	2 1/2 : 18 5/2

16.02.92	Krankenkasseninitiative	I	39.3	1	: 19 6/2
16.02.92	"Weg vom Tierversuch!"	I	43.7	3 1/2	: 17 5/2
17.05.92	Initiative "zur Rettung unserer Gewässer"	I	37.1	0	: 20 6/2
06.12.92	Europäischer Wirtschaftsraum EWR	S	49.7	6 2/2	: 14 4/2
07.03.93	Initiative "zur Abschaffung der Tierversuche"	I	27.8	0	: 20 6/2
06.06.93	40 Waffenplätze sind genug. Umweltschutz auch beim Militär	I	44.7	6 2/2	: 14 4/2
06.06.93	Initiative für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge	I	42.9	3 2/2	: 17 4/2
28.11.93	Initiative zur Verminderung der Tabakprobleme	I	25.6	0	: 20 6/2
28.11.93	Inititative zur Verminderung der Alkoholprobleme	I	25.3	0	: 20 6/2
12.06.94	Kulturartikel	Obl	51.0	10 2/2	: 10 4/2
12.06.94	Erleichterte Einbürgerung	Obl	52.9	9 2/2	: 11 4/2
04.12.94	Initiative für eine gesunde Krankenversicherung	I	23.4	0	: 20 6/2
12.03.95	Landwirtschaftsartikel	GE	49.2	7 3/2	: 13 3/2
25.06.95	Ausbau von AHV und IV	I	27.8	0	: 20 6/2
10.03.96	Militär, persönliche Ausrüstung	Obl	43.9	2 2/2	: 18

Volksinitiativen 1985–1996

Verfahrensstadium		Zahl der Initiativen
A. Angemeldete Initiativen		
Laufende Unterschriftensammlung		14
B. Hängige Initiativen		
Zustandekommen, aber noch nicht zur Abstimmung gelangt		18
C. Erledigte Initiativen		
Zur Abstimmung gelangt	(angenommen)	4
	(abgelehnt)	30
Zurückgezogen		13
Ungültig erklärt		2
Nicht zustandegekommen		33

1996 noch hängige Volksinitiativen

Volksinitiative	Vorprüfung	Botschaft des Bundesrates
	Zustandekommen	
... S. o. S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei	BBl 1990 II 384 *BBl 1992 I 39*	BBl 1994 II 1127
... für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr	BBl 1991 II 444 *BBl 1993 I 107*	BBl 1995 II 1027
... zur Abschaffung der direkten Bundessteuer (allgemeine Anregung)	BBl 1992 I 352 *BBl 1993 IV 272*	BBl 1995 I 428
... gegen die illegale Einwanderung (SVP)	BBl 1992 II 1318 *BBl 1994 II 1354*	BBl 1994 III 1486
... zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation (Gen-Schutz-Initiative)	BBl 1992 II 1652 *BBl 1994 V 200*	BBl 1995 III 1333
... Wohneigentum für alle!	BBl 1992 III 1012 *BBl 1994 III 768*	---

... EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!	BBl 1992 III 1402 *BBl 1994 III 334*	BBl 1995 IV 832
... zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (I. für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])	BBl 1992 VI 418 *BBl 1994 V 896*	BBl 1996 III 205
... Jugend ohne Drogen	BBl 1992 VI 522 *BBl 1993 III 568*	BBl 1995 III 1245
... für unsere Zukunft im Herzen Europas (Initiativkomitee "Né le 7 décembre")	BBl 1993 I 143 *BBl 1994 II 137*	BBl 1995 IV 839
... für eine vernünftige Drogenpolitik	BBl 1993 II 103 *BBl 1995 II 469*	BBl 1995 III 1245
... für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe	BBl 1993 II 277 *BBl 1995 I 389*	BBl 1996 IV 580
... für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)	BBl 1993 III 401 *BBl 1995 III 112*	---
... für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)	BBl 1993 III 548 *BBl 1995 III 1218*	---
... für einen Solarrappen (Solar-Initiative)	BBl 1993 III 558 *BBl 1995 III 1220*	---
... für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters	BBl 1994 V 399 *BBl 1995 IV 376*	---
... für eine Regelung der Zuwanderung	BBl 1994 I 659 *BBl 1995 IV 1174*	---
... für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen	BBl 1994 V 257 *BBl 1996 III 309*	---

Zwischen 1985 und 1996 zurückgezogene Initiativen

Volksinitiative	Rückzug
... für Mieterschutz	BBl 1986 II 691
... für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen	BBl 1987 I 74
... betreffend Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht	BBl 1988 II 618
... Eidgenössische Konsumentenschutz-Initiative	BBl 1988 II 619
... für einen autobahnfreien Kanton Jura (Kleeblatt Bau Transjurane)	BBl 1989 III 1485
... zur Abschaffung der Autobahn-Vignette	BBl 1990 II 1535
... zur Abschaffung der Schwerverkehrs-Abgabe	BBl 1990 II 1535
... für ehe- und familiengerechte Bundessteuern	BBl 1990 III 357
... gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen (Beobachter-Initiative)	BBl 1991 III 1226
... zur Überwachung der Preise und der Kreditzinsen	BBl 1991 III 1265
... für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge (allgemeine Anregung)	BBl 1994 III 767
... für eine umweltgerechte, leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft	BBl 1994 V 803
... Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft	BBl 1996 I 485

Volksinitiativen mit laufender Sammelfrist

Volksinitiative	Vorprüfung
... für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungsinitiative)	BBl 1994 III 1432
... für eine flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann	BBl 1994 V 401
... für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern	BBl 1994 V 407
... Schluss mit der Schuldenwirtschaft!	BBl 1995 I 356
... Ja zu Europa	BBl 1995 I 820
... *Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen*	BBl 1995 II 799
... gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)	BBl 1995 III 114
... für eine volksnahe Mehrwertsteuer	BBl 1995 III 643
... Masshalten bei der Einwanderung	BBl 1995 III 1372

... Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)	BBl 1995 III 1472
... Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)	BBl 1995 III 1475
... Deregulierungsinitiative: Mehr Freiheit – weniger Gesetze	BBl 1995 IV 1376
... für die Finanzierung aufwendiger und langlebiger Infrastrukturvorhaben	BBl 1996 II 271
... Ja zu fairen Mieten	BBl 1996 II 536

Konkordanztabellen

Inhaltsübersicht:

1 Konkordanztabelle Bundesverfassung ➢ Verfassungsentwurf 1996
2 Konkordanztabelle für die Übergangsbestimmungen
3 Tabelle der Artikel ohne entsprechende Bestimmung in der Bundesverfassung
4 Konkordanztabelle Verfassungsentwurf 1996 ➢ Bundesverfassung

1 Konkordanztabelle Bundesverfassung ➢ Verfassungsentwurf 1996

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
1					1	Bestand
1					44	Bestand und Gebiet der Kantone
2					2	Zweck
3					3	Bundesstaatlichkeit
3					34	Grundsätze der Zusammenarbeit
3					35	Stellung
3					37	Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts
3					38	Eigenständigkeit
3					40	Beachtung des Bundesrechts
4					7	Rechtsgleichheit
5					43	Verfassungsmässige Ordnung
5					44	Bestand und Gebiet der Kantone
6					42	Kantonsverfassungen
7		1			39	Verträge zwischen Kantonen
8					93	Aussenwirtschaftspolitik
8					49	Auswärtige Angelegenheiten
8					54	Armee
9					51	Verkehr der Kantone mit dem Ausland
10					51	Verkehr der Kantone mit dem Ausland
11					54	Armee
12					52	Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen
13					54	Armee
14					34	Grundsätze der Zusammenarbeit
15					54	Armee
16					43	Verfassungsmässige Ordnung
17					54	Armee
18					55	Wehrpflicht
18					54	Armee
19					54	Armee
20					56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee
21					56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee
22					56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee
22	bis				57	Zivilschutz
22	bis				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
22	bis	2			138	Vernehmlassungsverfahren
22	ter				22	Eigentumsgarantie
22	ter	2			32	Einschränkung von Grundrechten
22	quater				58	Raumplanung
23					65	Öffentliche Werke
23	bis				93	Aussenwirtschaftspolitik
23	bis				94	Landesversorgung
24					60	Wasser
24					61	Wald
24	bis				60	Wasser
24	ter				71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt
24	quater				74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen
24	quinquies				74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen
24	quinquies	2			109	Schutz der Gesundheit

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
24	sexies				62	Natur- und Heimatschutz
24	septies				59	Umweltschutz
24	octies				73	Energiepolitik
24	novies				33	Sozialziele
24	novies				111	Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich
24	novies	1			110	Gentechnologie im Aussenhumanbereich
24	novies	3			110	Gentechnologie im Aussenhumanbereich
25					63	Fischerei und Jagd
25	bis				64	Tierschutz
26					71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt
26	bis				74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen
27					78	Bildung
27		2			33	Sozialziele
27	ter				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
27	ter				77	Film
27	ter	2			138	Vernehmlassungsverfahren
27	quater				33	Sozialziele
27	quater				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
27	quater				80	Ausbildungsbeihilfen
27	quater	4			138	Vernehmlassungsverfahren
27	quinquies				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
27	quinquies				82	Sport
27	quinquies				138	Vernehmlassungsverfahren
27	sexies				79	Forschung
28					124	Zölle
29					93	Aussenwirtschaftspolitik
29					124	Zölle
30					124	Zölle
31					23	Wirtschaftsfreiheit
31					85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung
31		1			86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit
31	bis				85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung
31	bis				33	Sozialziele
31	bis	1			93	Aussenwirtschaftspolitik
31	bis	2			86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit
31	bis	2			85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung
31	bis	2			92	Strukturpolitik
31	bis	2			90	Banken und Versicherungen
31	bis	3	a		92	Strukturpolitik
31	bis	3	c		92	Strukturpolitik
31	bis	3	d		87	Wettbewerbspolitik
31	bis	3	e		94	Landesversorgung
31	bis	3			95	Landwirtschaft
31	ter	1			92	Strukturpolitik
31	quater				90	Banken und Versicherungen
31	quinquies				33	Sozialziele
31	quinquies				93	Aussenwirtschaftspolitik
31	quinquies				91	Konjunkturpolitik
31	sexies				88	Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten
31	septies				87	Wettbewerbspolitik
31	octies				95	Landwirtschaft
32					36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
32		2			138	Vernehmlassungsverfahren
32		3			138	Vernehmlassungsverfahren
32		4			166	Bundesverwaltung
32	bis				96	Alkohol
32	bis	1			118	Grundsätze der Besteuerung
32	bis	9			126	Finanzausgleich
32	ter				96	Alkohol
32	quater				96	Alkohol
33					86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit
34		1			33	Sozialziele
34		1			101	Arbeit
34		2			90	Banken und Versicherungen
34	bis				108	Kranken- und Unfallversicherung
34	bis	2			33	Sozialziele
34	ter				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
34	ter				101	Arbeit
34	ter	1	a		33	Sozialziele
34	ter	1	d		55	Wehrpflicht
34	ter	1	g		78	Bildung
34	ter	4			138	Vernehmlassungsverfahren
34	ter	4			166	Bundesverwaltung
34	ter				101	Arbeit
34	quater	1			33	Sozialziele
34	quater	1			102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
34	quater	2			103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
34	quater	2			166	Bundesverwaltung
34	quater	3			104	Berufliche Vorsorge
34	quater	4			102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
34	quater	5			102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
34	quater	6			102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
34	quater	7			103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
34	quinquies				107	Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung
34	quinquies	1			33	Sozialziele
34	quinquies	5			166	Bundesverwaltung
34	sexies				99	Wohnbau- und Wohneigentumsförderung
34	sexies	1			33	Sozialziele
34	sexies	1			99	Wohnbau- und Wohneigentumsförderung
34	sexies	5			138	Vernehmlassungsverfahren
34	septies				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
34	septies	1			33	Sozialziele
34	septies	1			100	Mietwesen
34	novies				105	Arbeitslosenversicherung
34	novies	1			33	Sozialziele
34	novies	2			33	Sozialziele
34	novies	5			166	Bundesverwaltung
35					97	Glücksspiele
36					75	Post- und Fernmeldewesen
36		4			11	Schutz der Privatsphäre
36	bis				67	Nationalstrassen
36	ter				70	Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben
36	ter				123	Besondere Verbrauchssteuern
36	quater				69	Schwerverkehrsabgabe

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
36	quinquies				70	Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben
36	sexies				68	Alpenquerender Transitverkehr
37					66	Strassenverkehr
37	bis				66	Strassenverkehr
37	ter				71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt
37	quater				72	Fuss- und Wanderwege
38					89	Geld- und Währungspolitik
39					89	Geld- und Währungspolitik
40					116	Messwesen
40	bis				98	Waffen und Kriegsmaterial
41					98	Waffen und Kriegsmaterial
41	bis	1	a		122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer
41	bis	1	b		122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer
41	bis	1	c		123	Besondere Verbrauchssteuern
41	bis	1	d		122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer
41	bis	2			118	Grundsätze der Besteuerung
41	bis	2			125	Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung
41	bis	3			118	Grundsätze der Besteuerung
41	ter	1			119	Direkte Steuern
41	ter	1			123	Besondere Verbrauchssteuern
41	ter	1	a		121	Mehrwertsteuer
41	ter	1	b		121	Mehrwertsteuer
41	ter	1	b		123	Besondere Verbrauchssteuern
41	ter	1bis			121	Mehrwertsteuer
41	ter	2			118	Grundsätze der Besteuerung
41	ter	2			125	Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung
41	ter	3			121	Mehrwertsteuer
41	ter	3bis			121	Mehrwertsteuer
41	ter	4			123	Besondere Verbrauchssteuern
41	ter	5			126	Finanzausgleich
41	ter	5	a		119	Direkte Steuern
41	ter	5	b		126	Finanzausgleich
41	ter	5	c		119	Direkte Steuern
41	ter	6			118	Grundsätze der Besteuerung
42					117	Haushaltführung
42	bis				117	Haushaltführung
42	ter				126	Finanzausgleich
42	quater				120	Steuerharmonisierung
42	quinquies				120	Steuerharmonisierung
43		1			45	Bürgerrechte
43		2			47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts
43		3			47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts
43		4			45	Bürgerrechte
43		5			47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts
43		6			47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts
44					46	Erwerb und Verlust des Bürgerrechts
44		3			45	Bürgerrechte
45		1			20	Niederlassungsfreiheit
45		2			21	Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung
45	bis				36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
45	bis				48	Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer
46		1			45	Bürgerrechte

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
46		2			118	Grundsätze der Besteuerung
47					45	Bürgerrechte
48					106	Unterstützung Bedürftiger
49					13	Glaubens- und Gewissensfreiheit
50					13	Glaubens- und Gewissensfreiheit
50		2			84	Kirche und Staat
50		4			84	Kirche und Staat
53		1			113	Zivilrecht
53		2			6	Menschenwürde
54					12	Recht auf Ehe
55					14	Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit
55	bis				76	Radio und Fernsehen
56					19	Vereinigungsfreiheit
56					24	Koalitionsfreiheit
57					29	Petitionsrecht
58					26	Gerichtliche Verfahren
59		1			26	Gerichtliche Verfahren
59		2			26	Gerichtliche Verfahren
59		3			6	Menschenwürde
60					45	Bürgerrechte
61					113	Zivilrecht
62						---
63						---
64					113	Zivilrecht
64	bis				114	Strafrecht
64	ter				115	Opferhilfe
65					6	Menschenwürde
65					9	Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit
66					127	Stimm- und Wahlrecht
67					114	Strafrecht
68					46	Erwerb und Verlust des Bürgerrechts
69					109	Schutz der Gesundheit
69	bis				109	Schutz der Gesundheit
69	ter				112	Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern
70					112	Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern
70					173	Äussere und innere Sicherheit
71					139	Stellung
72					140	Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats
73					127	Stimm- und Wahlrecht
73		1			140	Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats
74		1			127	Stimm- und Wahlrecht
74		2			127	Stimm- und Wahlrecht
74		3			127	Stimm- und Wahlrecht
74		4			47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts
75					133	Wählbarkeit
76					135	Amtsdauer
77					134	Unvereinbarkeit
78					143	Vorsitz
79					127	Stimm- und Wahlrecht
80					141	Zusammensetzung und Wahl des Ständerates
81					134	Unvereinbarkeit

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
82					143	Vorsitz
83					141	Zusammensetzung und Wahl des Ständerates
84					161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85					161	Weitere Aufgaben und Befugnisse (z.T.)
85				1	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				2	154	Gesetzgebung
85				3	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				4	158	Wahlen
85				5	156	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Verträge
85				5	160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
85				6	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				7	160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
85				7	53	Sicherheit
85				8	160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
85				9	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				10	157	Finanzen
85				11	159	Oberaufsicht
85				12	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				13	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
85				14	161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
86					142	Session
86		2			36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
87					150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr
88					150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr
89		1			150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr
89		2			36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
89		2			127	Stimm- und Wahlrecht
89		2			131	Fakultatives Referendum
89		3			127	Stimm- und Wahlrecht
89		3			131	Fakultatives Referendum
89		4			127	Stimm- und Wahlrecht
89		4			131	Fakultatives Referendum
89		5			127	Stimm- und Wahlrecht
89		5			130	Obligatorisches Referendum
89	bis				155	Gesetzgebung bei Dringlichkeit
89	bis	2			127	Stimm- und Wahlrecht
89	bis	2			131	Fakultatives Referendum
89	bis	3			127	Stimm- und Wahlrecht
89	bis	3			130	Obligatorisches Referendum
90					131	Fakultatives Referendum
91					152	Instruktionsverbot
92					147	Getrennte Verhandlungen
92					148	Gemeinsame Verhandlungen
93					151	Initiativrecht
93		2			36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
94					149	Öffentlichkeit der Sitzungen
95					162	Bundesrat
96					135	Amtsdauer
96					163	Zusammensetzung und Wahl
96		1			133	Wählbarkeit
97					134	Unvereinbarkeit
98					164	Vorsitz
99					162	Zusammensetzung und Wahl

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
100					165	Kollegial- und Departementalprinzip
101					169	Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung
102				1	168	Regierungspolitik
102				2	174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
102				3	174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
102				4	169	Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung
102				5	170	Rechtsetzung und Vollzug
102				6	175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
102				7	174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
102				8	172	Beziehungen zum Ausland
102				8	174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
102				9	173	Äussere und innere Sicherheit
102				10	173	Äussere und innere Sicherheit
102				10	53	Sicherheit
102				11	173	Äussere und innere Sicherheit
102				12	166	Bundesverwaltung
102				12	175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
102				13	174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
102				14	171	Finanzen
102				15	175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
102				16	175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
103					165	Kollegial- und Departementalprinzip
103		1			166	Bundesverwaltung
103		2			175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
103		3			175	Weitere Aufgaben und Befugnisse
104					166	Bundesverwaltung
105					135	Amtsdauer
105					167	Bundeskanzlei
105		1			146	Parlamentsdienste
106		1			176	Stellung
107					135	Amtsdauer
107					176	Stellung
107		1			158	Wahlen
108					134	Unvereinbarkeit
108		1			133	Wählbarkeit
109					176	Stellung
110					178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
111					178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
112					179	Bundesassisen
113		1			177	Verfassungsgerichtsbarkeit
113		2			177	Verfassungsgerichtsbarkeit
113		3			180	Massgebendes Recht
114					178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
114	bis				178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
114	bis	3			180	Massgebendes Recht
115					161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
116					83	Kultur und Sprache
116		1			5	Landessprachen
116		4			136	Amtssprachen
116	bis				101	Arbeit
117					137	Staatshaftung
118					181	Grundsatz
119					181	Grundsatz

Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
120					127	Stimm- und Wahlrecht
120					128	Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung
120					182	Totalrevision
120		1			130	Obligatorisches Referendum
121					127	Stimm- und Wahlrecht
121		1			129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
121		1			181	Grundsatz
121		1			183	Teilrevision
121		2			129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
121		2			183	Teilrevision
121		3			161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
121		3			183	Teilrevision
121		4			129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
121		4			161	Weitere Aufgaben und Befugnisse
121		4			183	Teilrevision
121		5			129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
121		5			130	Obligatorisches Referendum
121		6			129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
121	bis				129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung
122					181	Grundsatz
123					36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes
123					127	Stimm- und Wahlrecht
123					132	Erforderliche Mehrheiten
123		1			130	Obligatorisches Referendum
123		1			184	Inkrafttreten

2 Konkordanztabelle für die Übergangsbestimmungen

Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
1	ÜB				124	Zölle
2	ÜB				40	Beachtung des Bundesrechts
3	ÜB				176	Stellung
4	ÜB				78	Bildung
5	ÜB				86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit
6	ÜB				55	Wehrpflicht
7	ÜB				122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer
8	ÜB				121	Mehrwertsteuer
8	ÜB	3			—	
8	bis ÜB				121	Mehrwertsteuer
8	ter ÜB				121	Mehrwertsteuer
9	ÜB				126	Finanzausgleich
10	ÜB				126	Finanzausgleich
11	ÜB	1			103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
11	ÜB	2			104	Berufliche Vorsorge
19	ÜB				74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen
20	ÜB	2			101	Arbeit
20	ÜB	3			101	Arbeit
21	ÜB				69	Schwerverkehrsabgabe
22	ÜB				68	Alpenquerender Transitverkehr

3 Tabelle der Artikel ohne entsprechende Bestimmung in der Bundesverfassung

Keine entsprechende Bestimmungen in der Bundesverfassung haben:					Verfassungsentwurf 1996	
Art.		Abs.	Bst.	Ziff.	Art.	Sachtitel
*					4	Grundsätze staatlichen Handelns
*					6	Menschenwürde
*					8	Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben
*					9	Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit
*					10	Recht auf Existenzsicherung
*					11	Schutz der Privatsphäre
*					14	*Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit*
*					15	Sprachenfreiheit
*					16	Kunstfreiheit
*					17	Wissenschaftsfreiheit
*					18	Versammlungsfreiheit
*					25	Allgemeine Verfahrensgarantien
*					26	Gerichtliche Verfahren
*					27	Freiheitsentzug
*					28	*Strafverfahren*
*					30	Wahl- und Abstimmungsfreiheit
*					31	Wirkung der Grundrechte
*					32	Einschränkung von Grundrechten
*					37	Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts (z.T.)
*					38	Eigenständigkeit
*					39	Verträge zwischen Kantonen
*					41	Stellung der Gemeinden
*					44	Bestand und Gebiet der Kantone
*					50	Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden
*					81	Jugendarbeit und Erwachsenenbildung
*					83	Kultur und Sprache
*					153	Immunität

4 Konkordanztabelle Verfassungsentwurf 1996 ➢ Bundesverfassung

* = keine entsprechende Bestimmung in der Bundesverfassung

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
1	Bestand	1				
2	Zweck	2				
3	Bundesstaatlichkeit	3				
4	Grundsätze staatlichen Handelns	*				
5	Landessprachen	116		1		
6	Menschenwürde	53		2		
6	Menschenwürde	59		3		
6	Menschenwürde	65				
6	Menschenwürde	*				
7	Rechtsgleichheit	4				
8	Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben	*				
9	Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit	65				
9	Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit	*				
10	Recht auf Existenzsicherung	*				
11	Schutz der Privatsphäre	36		4		
11	Schutz der Privatsphäre	*				
12	Recht auf Ehe	54				
13	Glaubens- und Gewissensfreiheit	49				
13	Glaubens- und Gewissensfreiheit	50				
14	Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit	55				
14	Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit	*				
15	Sprachenfreiheit	*				
16	Kunstfreiheit	*				
17	Wissenschaftsfreiheit	*				
18	Versammlungsfreiheit	*				
19	Vereinigungsfreiheit	56				
20	Niederlassungsfreiheit	45		1		
21	Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung	45		2		
22	Eigentumsgarantie	22	ter			
23	Wirtschaftsfreiheit	31				
24	Koalitionsfreiheit	56				
25	Allgemeine Verfahrensgarantien	*				
26	Gerichtliche Verfahren	58				
26	Gerichtliche Verfahren	59		1		
26	Gerichtliche Verfahren	59		2		
26	Gerichtliche Verfahren	*				
27	Freiheitsentzug	*				
28	Strafverfahren	*				
29	Petitionsrecht	57				
30	Wahl- und Abstimmungsfreiheit	*				
31	Wirkung der Grundrechte	*				
32	Einschränkung von Grundrechten	22	ter	2		
32	Einschränkung von Grundrechten	*				
33	Sozialziele	24	novies			
33	Sozialziele	27		2		
33	Sozialziele	27	quater			

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
33	Sozialziele	31	bis			
33	Sozialziele	31	quinquies			
33	Sozialziele	34		1		
33	Sozialziele	34	bis	2		
33	Sozialziele	34	ter	1	a	
33	Sozialziele	34	quater	1		
33	*Sozialziele*	34	*quinquies*	1		
33	Sozialziele	34	sexies	1		
33	Sozialziele	34	septies	1		
33	Sozialziele	34	novies	1		
33	Sozialziele	34	novies	2		
34	Grundsätze der Zusammenarbeit	3				
34	Grundsätze der Zusammenarbeit	14				
35	Stellung	3				
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	22	bis			
36	*Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes*	27	ter			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	27	quater			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	27	quinquies			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	32				
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	34	ter			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	34	septies			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	45	bis			
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	86		2		
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	89		2		
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	93		2		
36	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	123				
37	Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts	3				
37	Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts (z.T.)	*				
38	*Eigenständigkeit*	3				
38	Eigenständigkeit	*				
39	Verträge zwischen Kantonen	7		1		
39	Verträge zwischen Kantonen	*				
40	Beachtung des Bundesrechts	3				
40	Beachtung des Bundesrechts	2	ÜB			
41	Stellung der Gemeinden	*				
42	Kantonsverfassungen	6				
43	Verfassungsmässige Ordnung	5				
43	Verfassungsmässige Ordnung	16				
44	Bestand und Gebiet der Kantone	1				
44	Bestand und Gebiet der Kantone	5				
44	Bestand und Gebiet der Kantone	*				
45	Bürgerrechte	43		1		
45	Bürgerrechte	43		4		
45	Bürgerrechte	44		3		
45	Bürgerrechte	46		1		
45	Bürgerrechte	47				
45	Bürgerrechte	60				
46	Erwerb und Verlust des Bürgerrechts	44				
46	Erwerb und Verlust des Bürgerrechts	68				
47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts	43		2		
47	*Ausübung des Stimm- und Wahlrechts*	43		3		
47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts	43		5		
47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts	43		6		

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
47	Ausübung des Stimm- und Wahlrechts	74		4		
48	Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	45	bis			
49	Auswärtige Angelegenheiten	8				
50	Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden	*				
51	Verkehr der Kantone mit dem Ausland	9				
51	Verkehr der Kantone mit dem Ausland	10				
52	Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen	12				
53	Sicherheit	85				7
53	Sicherheit	102				10
54	Armee	8				
54	Armee	11				
54	Armee	13				
54	Armee	15				
54	Armee	17				
54	Armee	18				
54	Armee	19				
55	Wehrpflicht	18				
55	Wehrpflicht	34	ter	1	d	
55	Wehrpflicht	6	ÜB			
56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee	20				
56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee	21				
56	Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armeee	22				
57	Zivilschutz	22	bis			
58	Raumplanung	22	quater			
59	Umweltschutz	24	septies			
60	Wasser	24				
60	Wasser	24	bis			
61	Wald	24				
62	Natur- und Heimatschutz	24	sexies			
63	Fischerei und Jagd	25				
64	Tierschutz	25	bis			
65	Öffentliche Werke	23				
66	Strassenverkehr	37				
66	Strassenverkehr	37	bis			
67	Nationalstrassen	36	bis			
68	Alpenquerender Transitverkehr	36	sexies			
68	Alpenquerender Transitverkehr	22	ÜB			
69	Schwerverkehrsabgabe	36	quater			
69	Schwerverkehrsabgabe	21	ÜB			
70	Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben	36	ter			
70	Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben	36	quinquies			
71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt	24	ter			
71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt	26				
71	Eisenbahnverkehr, Schifffahrt, Luftfahrt	37	ter			
72	Fuss- und Wanderwege	37	quater			
73	Energiepolitik	24	octies			
74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen	24	quater			
74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen	24	quinquies			

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen	26	bis			
74	Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen	19	ÜB			
75	Post- und Fernmeldewesen	36				
76	Radio und Fernsehen	55	bis			
77	Film	27	ter			
78	Bildung	27				
78	Bildung	34	ter	1	g	
78	Bildung	4	ÜB			
79	Forschung	27	sexies			
80	Ausbildungsbeihilfen	27	quater			
81	Jugendarbeit und Erwachsenenbildung	*				
82	Sport	27	quinquies			
83	Kultur und Sprache	*				
83	Kultur und Sprache	116				
84	Kirche und Staat	50		2		
84	Kirche und Staat	50		4		
85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung	31				
85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung	31	bis			
85	Grundsätze der Wirtschaftsordnung	31	bis	2		
86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	31		1		
86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	31	bis	2		
86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	33				
86	Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	5	ÜB			
87	Wettbewerbspolitik	31	bis	3	d	
87	Wettbewerbspolitik	31	septies			
88	Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten	31	sexies			
89	Geld- und Währungspolitik	38				
89	Geld- und Währungspolitik	39				
90	Banken und Versicherungen	31	bis	2		
90	Banken und Versicherungen	31	quater			
90	Banken und Versicherungen	34		2		
91	Konjunkturpolitik	31	quinquies			
92	Strukturpolitik	31	bis	2		
92	Strukturpolitik	31	bis	3	a	
92	Strukturpolitik	31	bis	3	c	
92	Strukturpolitik	31	ter	1		
93	Aussenwirtschaftspolitik	8				
93	Aussenwirtschaftspolitik	23	bis			
93	Aussenwirtschaftspolitik	29				
93	Aussenwirtschaftspolitik	31	bis	1		
93	Aussenwirtschaftspolitik	31	quinquies			
94	Landesversorgung	23	bis			
94	Landesversorgung	31	bis	3	e	
95	Landwirtschaft	31	bis	3		
95	Landwirtschaft	31	octies			
96	Alkohol	32	bis			
96	Alkohol	32	ter			
96	Alkohol	32	quater			
97	Glücksspiele	35				
98	Waffen und Kriegsmaterial	40	bis			
98	Waffen und Kriegsmaterial	41				

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
99	Wohnbau- und Wohneigentumsförderung	34	sexies			
99	Wohnbau- und Wohneigentumsförderung	34	sexies	1		
100	Mietwesen	34	septies	1		
101	Arbeit	34		1		
101	Arbeit	34	ter			
101	Arbeit	34	ter			
101	Arbeit	116	bis			
101	Arbeit	20	ÜB	2		
101	Arbeit	20	ÜB	3		
102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	34	quater	1		
102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	34	quater	4		
102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	34	quater	5		
102	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	34	quater	6		
103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	34	quater	2		
103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	34	quater	7		
103	Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	11	ÜB	1		
104	Berufliche Vorsorge	34	quater	3		
104	Berufliche Vorsorge	11	ÜB	2		
105	Arbeitslosenversicherung	34	novies			
106	Unterstützung Bedürftiger	48				
107	Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung	34	quinquies			
108	Kranken- und Unfallversicherung	34	bis			
109	Schutz der Gesundheit	24	quinquies	2		
109	Schutz der Gesundheit	69				
109	Schutz der Gesundheit	69	bis			
110	Gentechnologie im Aussenhumanbereich	24	novies	1		
110	Gentechnologie im Aussenhumanbereich	24	novies	3		
111	Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich	24	novies			
112	Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern	69	ter			
112	Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern	70				
113	Zivilrecht	53		1		
113	Zivilrecht	61				
113	Zivilrecht	64				
114	Strafrecht	64	bis			
114	Strafrecht	67				
115	Opferhilfe	64	ter			
116	Messwesen	40				
117	Haushaltführung	42				
117	Haushaltführung	42	bis			
118	Grundsätze der Besteuerung	32	bis	1		
118	Grundsätze der Besteuerung	41	bis	2		
118	Grundsätze der Besteuerung	41	bis	3		
118	Grundsätze der Besteuerung	41	ter	2		
118	Grundsätze der Besteuerung	41	ter	6		
118	Grundsätze der Besteuerung	46		2		
119	Direkte Steuern	41	ter	1		
119	Direkte Steuern	41	ter	5	a	
119	Direkte Steuern	41	ter	5	c	
120	Steuerharmonisierung	42	quater			
120	Steuerharmonisierung	42	quinquies			
121	Mehrwertsteuer	41	ter	1	a	

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
121	Mehrwertsteuer	41	ter	1	b	
121	Mehrwertsteuer	41	ter	1bis		
121	Mehrwertsteuer	41	ter	3		
121	Mehrwertsteuer	41	ter	3bis		
121	Mehrwertsteuer	8	ÜB			
121	Mehrwertsteuer	8	bis ÜB			
121	Mehrwertsteuer	8	ter ÜB			
122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer	41	bis	1	a	
122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer	41	bis	1	b	
122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer	41	bis	1	d	
122	Stempelsteuer, Verbrauchssteuer, Retorsionssteuer	7	ÜB			
123	Besondere Verbrauchssteuern	36	ter			
123	Besondere Verbrauchssteuern	41	bis	1	c	
123	Besondere Verbrauchssteuern	41	ter	1		
123	Besondere Verbrauchssteuern	41	ter	1	b	
123	Besondere Verbrauchssteuern	41	ter	4		
124	Zölle	28				
124	Zölle	29				
124	Zölle	30				
124	Zölle	1	ÜB			
125	Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung	41	bis	2		
125	Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung	41	ter	2		
126	Finanzausgleich	32	bis	9		
126	Finanzausgleich	41	ter	5		
126	Finanzausgleich	41	ter	5	b	
126	Finanzausgleich	42	ter			
126	Finanzausgleich	9	ÜB			
126	Finanzausgleich	10	ÜB			
127	Stimm- und Wahlrecht	66				
127	Stimm- und Wahlrecht	73				
127	Stimm- und Wahlrecht	74		1		
127	Stimm- und Wahlrecht	74		2		
127	Stimm- und Wahlrecht	74		3		
127	Stimm- und Wahlrecht	79				
127	Stimm- und Wahlrecht	89		2		
127	Stimm- und Wahlrecht	89		3		
127	Stimm- und Wahlrecht	89		4		
127	Stimm- und Wahlrecht	89		5		
127	Stimm- und Wahlrecht	89	bis	2		
127	Stimm- und Wahlrecht	89	bis	3		
127	Stimm- und Wahlrecht	120				
127	Stimm- und Wahlrecht	121				
127	Stimm- und Wahlrecht	123				
128	Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung	120				
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121		1		
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121		2		
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121		4		
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121		5		
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121		6		
129	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	121	bis			
130	Obligatorisches Referendum	89		5		
130	Obligatorisches Referendum	89	bis	3		
130	Obligatorisches Referendum	120		1		

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
130	Obligatorisches Referendum	121		5		
130	Obligatorisches Referendum	123		1		
131	Fakultatives Referendum	89		2		
131	Fakultatives Referendum	89		3		
131	Fakultatives Referendum	89		4		
131	Fakultatives Referendum	89	bis	2		
131	Fakultatives Referendum	90				
132	Erforderliche Mehrheiten	123				
133	Wählbarkeit	75				
133	Wählbarkeit	96		1		
133	Wählbarkeit	108		1		
134	Unvereinbarkeit	77				
134	Unvereinbarkeit	81				
134	Unvereinbarkeit	97				
134	Unvereinbarkeit	108				
135	Amtsdauer	76				
135	Amtsdauer	96				
135	Amtsdauer	105				
135	Amtsdauer	107				
136	Amtssprachen	116		4		
137	Staatshaftung	117				
138	Vernehmlassungsverfahren	22	bis	2		
138	Vernehmlassungsverfahren	27	ter	2		
138	Vernehmlassungsverfahren	27	quater	4		
138	Vernehmlassungsverfahren	27	quinquies			
138	Vernehmlassungsverfahren	32		2		
138	Vernehmlassungsverfahren	32		3		
138	Vernehmlassungsverfahren	34	ter	4		
138	Vernehmlassungsverfahren	34	sexies	5		
139	Stellung	71				
140	Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats	72				
140	Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats	73		1		
141	Zusammensetzung und Wahl des Ständerates	80				
141	Zusammensetzung und Wahl des Ständerates	83				
142	Session	86				
143	Vorsitz	78				
143	Vorsitz	82				
146	Parlamentsdienste	105		1		
147	Getrennte Verhandlungen	92				
148	Gemeinsame Verhandlungen	92				
149	Öffentlichkeit der Sitzungen	94				
150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr	87				
150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr	88				
150	Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr	89		1		
151	Initiativrecht	93				
152	Instruktionsverbot	91				
153	Immunität	*				
154	Gesetzgebung	85				2
155	Gesetzgebung bei Dringlichkeit	89	bis			
156	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Verträge	85				5
157	Finanzen	85				10
158	Wahlen	85				4
158	Wahlen	107		1		

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
159	Oberaufsicht	85				11
160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	85				5
160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	85				7
160	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	85				8
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	84				
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse (z.T.)	85				
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				1
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				3
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				6
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				9
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				12
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				13
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	85				14
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	115				
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	121		3		
161	Weitere Aufgaben und Befugnisse	121		4		
162	Bundesrat	95				
162	Zusammensetzung und Wahl	99				
163	Zusammensetzung und Wahl	96				
164	Vorsitz	98				
165	Kollegial- und Departementalprinzip	100				
165	Kollegial- und Departementalprinzip	103				
166	Bundesverwaltung	32		4		
166	Bundesverwaltung	34	ter	4		
166	Bundesverwaltung	34	quater	2		
166	Bundesverwaltung	34	quinquies	5		
166	Bundesverwaltung	34	novies	5		
166	Bundesverwaltung	102				12
166	Bundesverwaltung	103		1		
166	Bundesverwaltung	104				
167	Bundeskanzlei	105				
168	Regierungspolitik	102				1
169	Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung	101				
169	Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung	102				4
170	Rechtsetzung und Vollzug	102				5
171	Finanzen	102				14
172	Beziehungen zum Ausland	102				8
173	Äussere und innere Sicherheit	70				
173	Äussere und innere Sicherheit	102				9
173	Äussere und innere Sicherheit	102				10
173	Äussere und innere Sicherheit	102				11
174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	102				2
174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	102				3
174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	102				7
174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	102				8
174	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	102				13
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	102				6
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	102				12
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	102				15
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	102				16
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	103		2		
175	Weitere Aufgaben und Befugnisse	103		3		
176	Stellung	106		1		

Verfassungsentwurf 1996		Bundesverfassung				
Art.	Sachtitel	Art.		Abs.	Bst.	Ziff.
176	Stellung	107				
176	Stellung	109				
176	Stellung	3	ÜB			
177	Verfassungsgerichtsbarkeit	113		1		
177	Verfassungsgerichtsbarkeit	113		2		
178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	110				
178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	111				
178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	114				
178	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	114	bis			
179	Bundesassisen	112				
180	Massgebendes Recht	113		3		
180	Massgebendes Recht	114	bis	3		
181	Grundsatz	118				
181	Grundsatz	119				
181	Grundsatz	121		1		
181	Grundsatz	122				
182	Totalrevision	120				
183	Teilrevision	121		1		
183	Teilrevision	121		2		
183	Teilrevision	121		3		
183	Teilrevision	121		4		
184	Inkrafttreten	123		1		

Liste der Vernehmlasser

(ohne Private)

AAV	Aargauischer Abstinentenverband
ABN	Aargauischer Bund für Naturschutz
ABSV	Abstinenten-Verband des schweizerischen PTT-Zollpersonals
ABSV	Association Suisse d'abstinence personnel PTT et des Douanes
ABSV-BS	Abstinenten-Verband des schweizerischen PTT-Zollpersonals, Sektion Basel
ABV-BS	Basler Abstinentenverband
ACB	Association des communes bernoises
ACS-1	Automobil Club der Schweiz
ACS-1	Automobile Club de Suisse
ADF	Association suisse pour les droits de la femme
ADF	Associazione svizzera per i diritti della donna
Adi	Alliance des Indépendants
Adi	Anello degli Indipendenti
ADP	Association droits du piéton
AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie
AERO	AERO-Club Schweiz
AERO	AERO-Club Suisse
AFFB	Arbeitsgemeinschaft für Friedens-Bildung
AG-STG	Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner
AGCT	Association genevoise du coin de terre
AGLB	Arbeitsgemeinschaft der Lehrkräfte für Berufswahlvorbereitung
AGV-AR	Arbeitsgruppe Volksrechte der Verfassungskommission von Appenzell Ausserrhoden
AJBE	Association des Jurassiens Bernois, Section Genève
AK-SZ	Amt für Kulturpflege SZ
AKF	Arbeitsgruppe des Katholischen Frauenbunds BL und CVP Frauen BL
AKG	Aktion für konfessionelle Gleichberechtigung
AKGM	Aktionskomitee geschiedener Männer
ALIN	Alpen-Initiative
AO	Auslandschweizer-Organisation
AO	Organisation des Suisse de l'étranger
APD	Agir pour demain
APIT	Agrar Politisches Informations Team Schweiz
APMPC	Action protestante pour le maintien de la paix confessionnelle
ARF	Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger
ARJ	Association régionale Jura
ARMA	Aktion für Glaubens- und Gewissensfreiheit und gegen religiöse Machtpolitik
ARMA	Action pour la liberté de croyance et de conscience et contre la politique du pouvoir
A-RVDR	Association Région Val-de-Ruz
ARW	Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot
ASA-1	Association Suisse d'Assurances
ASA-1	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASA-2	Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Abstinente-norganisationen
ASA-2	Association suisse de sociétés d'abstinents
ASAS	Association suisse des assistants sociaux diplômés et des educateurs spécialisés
ASB	Association suisse des banquiers
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASBS	Association des sociétés bernoises de sport
ASC	Associazione svizzera a favore dei cerebrolesi
ASD	Association faîtière suisse des professionnels de la danse
ASDESI	Association Suisse des Directrices et Directeurs des Ecoles de Soins Infirmiers
ASDSCI	Associazione Svizzera Direttrici e Direttori delle Scuole di Cura infermieristiche
ASEF	Associazione Svizzera di educazione fisica nella scuola
ASEJ	Association suisse des editeurs de journaux et periodiques
ASEN	Association Suisse des Ecoles Nouvelles
ASEP	Association suisse d'éducation physique à l'école
ASF	Alliance de sociétés féminines suisses
ASF	Alleanza delle società femminili svizzere

ASG-1	Association suisse des Sables et Graviers
ASG-2	Association Suisse de Golf
ASI	Association suisse des infirmières et infirmiers
ASI	Associazione svizzera infermiere e infermieri
ASI-AG	Association Suisse des infirmières et infirmiers, Section AG, SO
ASI-AG	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione AG, SO
ASI-GE	Association suisse des infirmières et infirmiers, Section Genève
ASI-GE	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione GE
ASI-GR	Association Suisse des infirmières et infirmiers, Section GR
ASI-GR	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione GR
ASI-SC	Association suisse des infirmières et infirmiers, Section Suisse central
ASI-SC	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione Svizzera centrale
ASI-SG	Association Suisse des infirmières et infirmiers, Section SG, TG, AI et AR
ASI-SG	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione SG, TG, AI e AR
ASI-TI	Association Suisse des infirmières et infirmiers, Section TI
ASI-TI	Associazione svizzera infermiere e infermieri, Sezione TI
ASIMC	Association suisse en faveur des infirmes moteurs cérébraux
ASIPA	Associazione svizzero italiana per i problemi dell'autismo
ASIV	Association suisse des invalides
ASIV	Associazione svizzera degli Invalidi
ASJ	Association Suisse de Judo et Ju-Jitsu
ASJV	Association suisse en faveur des jeunes inadaptées
ASKIO	Behinderten-Selbsthilfe Schweiz
ASKIO	Entraide Suisse Handicap
ASKIO	Aiuto Reciproco Svizzero degli Andicappati
ASLOCA	Association Suisse des Locataires
ASLP	Association Suisse des Libres Penseurs
ASLP	Associazione Svizzera dei Liberi Pensatori
ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
ASM	Associazione svizzera dei magistrati
ASM/VSM	Arbeitgeberverband der Schweizer Maschinenindustrie / Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller
ASM/VSM	Association patronale suisse de l'industrie des machines / Société suisse des constructeurs de machines
ASM/VSM	Associazione padronale svizzera dell'industria metalmeccanica/ Associazione Svizzera dei Costruttori di Macchine
ASP	Association Suisse des Psychotherapeutes
ASP	Associazione Svizzera degli Psicoterapeuti
ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
ASPAN	Associazione svizzera per la pianificazione nazionale
ASPEA	Association suisse de parents d'enfants autistes
ASPM	Association suisse des professionnels de la mensuration
ASPO	Association suisse pour la protection des oiseaux
ASPU	Associazione svizzera per la protezione degli uccelli
ASRM	Association suisse romande contre la myopathie
ASS	Association Suisse du Sport
ASS	Associazione Svizzera dello Sport
ASSA	Arbeitsgemeinschaft schweizerischer Sportämter
ASSA	Association suisse des services des sports
ASSA	Associazione svizzera di servizi dello sport
ASTAKA	Aargauer Staka, Staatsbürgerlicher Verband katholischer Schweizerinnen
ASTC	Associazione svizzera tecnici del catasto
ASUT	Schweizerische Vereinigung von Fernmelde-Benützern
ASUT	Association suisse d'usagers de télécommunications
ASUT	Associazione svizzera utenti telecomunicazioni
ASV-Lau	Les Verts alternatifs ASV Lausanne
ATA	Associazione Traffico e Ambiente
ATD	Bewegung ATD Vierte Welt
ATD	Aide à toute détresse
ATE	Association transports et environnement
AUF	Arbeitsgemeinschaft unabhängiger Frauen
AUPS	Association des Universités Populaires Suisses

AUPS	Associazione delle Università Popolari Svizzere
ÄUS	Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz
ÄUS	Medecins en faveur de l'environnement
ÄUS	Medici per l'ambiente
AVP	Aktion Volk und Parlament
AZL	Altzofingia Luzern
BAH	Nationaler geistiger Rat der Bahài
BAH	Assemblée spirituelle nationale des Bahài's de Suisse
BAH	Assemblea spirituale nazionale dei Bahà'i della Svizzera
BFU	Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung
BGer	Bundesgericht
BHK	Basler Handelskammer
BHK	Chambre de commerce Bâle
BKdtS	Blaues Kreuz der deutschen Schweiz
BlbV-AG	Aargauische Biolandbau Vereinigung
BNS	Banque nationale suisse
BNS	Banca nazionale svizzera
BODS	Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz
BPA	Bureau suisse de prévention des accidents
BPK	Bewegung prospektiver Katholiken
BRJW	Blauring Jungwacht
BSF	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
BSJF	Bund Schweizerischer Jüdischer Frauenorganisationen
BSJF	Union suisse des Organisations des Femmes juives
BSP	Bund Schweizer Planer
BVS	Bündner Verband für Sport
BVS	Associazione sportiva grigionese
C-Cam	Municipio di Borgnone Camedo
C-Coll	Commune de Collonge Bellerive
C-Damv	Commune Damvant
C-Den	Commune Denens
C-Dizy	Commune de Dizy
C-Ferp	Commune de Ferpicloz Praroman-Le-Mouret
C-Font	Commune de Fontainemelon
C-Gene	Commune les Geneveys-sur-Coffrane
C-Lau	Municipalité Lausanne
C-LCAF	Commune de La-Côte-aux-Fées
C-LTDP	Ville de la Tour-de-Peilz
C-Mass	Comune di Massagno
C-Miéc	L'administration communale Miécourt
C-Pâq	Commune du Pâquier
C-Riex	Commune de Riex
C-Roche	Commune Roche
C-Sierre	L'administration communale Sierre
C-UCVD	Union des communes Vaudoises
C-Villi	Commune de Villiers
C-VSG	Commune de Villars-sur-Glâne
C2D	Forschungs- und Dokumentationszentrum Direkte Demokratie
C2D	Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe
C2D	Centro studi e documentazione sulla democrazia diretta
CAR	Caritas Schweiz
CAR	Caritas Suisse
CAR	Caritas Svizzera
CASS	Konferenz der schweizerischen wissenschaftlichen Akademien
CASS	Conférence des Académies Scientifiques Suisses
CASS	Conferenza delle Accademie Scientifiche Svizzere
CBR	Comité Central romand de la Croix-Bleue
CCRE	Conseil des communes et regions d'Europe, section Suisse
CCRE	Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, sezione Svizzera
CdC	Conférence des Gouvernements cantonaux
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDT	Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas
CDT	Communauté de travail Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas
CEC-JU	Collectivité ecclésiastique cantonale catholique-romaine de la République et Canton du Jura
CECA	Comunità Ecumenica di Lavoro la Chiesa e l'Ambiente
CECS	Conférence des institutions d'éducation et des écoles catholiques de la Suisse
CEPF	Conseil des écoles polytechniques fédérales
CEVI	Bund der Christlichen Vereine Junger Männer und Frauen der deutschsprachigen Schweiz
CFF	Direction générale CFF
CFG	Commission fédérale de Géologie
CFG	Commissione federale di Geologia
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio

CFR	Commission fédérale contre le racisme
CFR	Commissione federale contro il razzismo
CFS	Commission fédérale de sport
CFS	Commissione federale dello sport
CFT	Christen für die Wahrheit
CH-EU	Groupe de réflexion Suisse Europe
CHIGE	Schweiz im Gespräch
CHIGE-TG	Schweiz im Gespräch, Regionalgruppe Thurgau
Ciné	Cinésuisse
CISC	Vereinigung der schweizerischen Zigarettenindustrie
CISC	Communauté de l'industrie suisse de la cigarette
CK	Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Schweiz
CK	Communauté de travail des églises chrétiennes de suisse
CK	Comunita di lavoro delle chiese cristiane in svizzera
CLAFG	Centre de Liaison des Associations Feminines Genevoises
CMV-R	Christliche Gewerkschaft für Industrie, Handel und Gewerbe; Rentnerinnen- und Rentnerbewegung der Schweiz
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
CNG	Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse
CNG	Federazione svizzera dei sindacati cristiani
COTE	Communauté Oecuménique de Travail Eglise et Environnement
CP	Centre Patronal
CPF	Consiglio dei politecnici federali
CSAJ	Conseil suisse des activités de Jeunesse
CSB	Christliche Sozialbewegung der Schweiz
CSB	Mouvement social chrétien de la Suisse
CSB	Movimento sociale cristiano della Svizzera
CSCS	Conferenza delle istituzioni d'educazione e delle scuole cattoliche della Svizzera
CSIAP	Conférence suisse des institutions d'assistance publique
CSIAS	Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale
CSM	Conseil Suisse de la Musique
CSM	Consiglio Svizzero della Musica
CSP-AG	Christlichsoziale Partei Aargau
CSPO	Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis
CSS	Conseil suisse de la science
CSS	Consiglio svizzero della scienza
CSSM	Conférence Suisse des Secrétaires Municipaux
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
CVP-F	CVP-Frauen Schweiz
CVP-FM	CVP-Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann
CVP-Heri	CVP Herisau Arbeitsgruppe CVP 60+
CVP-Ka	Arbeitsgruppe CVP Ortspartei Kaisten
CVP-NW	CVP Kanton Nidwalden
CVP-OVS	CVP Oberwallis
CVP-OW	CVP Kanton Obwalden
CVP-SO	CVP Kanton Solothurn
CVP-Sprei	CVP Spreitenbach
DAC	Doyenné de l'Ajoie et Clos-du-Doubs
DB	Erklärung von Bern
DB	Déclaration de Berne
DB	Dichiarazione di Berna
DBI	Difesa dei bambini-internazionale
DCH	Associazione mantello dei docenti svizzeri
DEI	Défense des Enfants international
DJS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
DS	Démocrates Suisses
DS	Democratici Svizzeri
DVS	Diakonieverband Schweiz
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
EBS	Europäische Bewegung Schweiz
EBS	Mouvement européen Suisse
EBS	Movimento europeo Svizzera
ECH	Association faîtière des enseignantes et des enseignants suisses
ECOPOP	Vereinigung Umwelt und Bevölkerung
ECOPOP	Association Ecologie et Population
ECV	Ecole catholique du Valentin
EDU	Eidgenössische-demokratische Union
EDU-SH	Eidgenössische-Demokratische Union EDU des Kantons Schaffhausen
EER-VD	Eglise évangélique réformée du canton de Vaud
EFFE	Europäisches Forum für Freiheit im Bildungswesen
EFK	Verband der Evangelischen Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz

EFS	Evangelischer Frauenbund der Schweiz
EGK	Eidgenössische Geologische Fachkommission
EHV	Eidgenössischer Hornusserverband
EKA	Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen
EKA	Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool
EKA	Commissione federale per i problemi inerenti all'alcool
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKF	Commission fédérale pour les questions féminines
EKF	Commissione federale per i problemi della donna
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EKFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
EKFF	Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
EKJ	Eidgenössische Kommission für Jugendfragen
EKJ	Commission fédérale pour la jeunesse
EKJ	Commissione federale per la gioventù
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMK	Evangelisch-methodistische Kirche
EMK	Eglise Evangélique Méthodiste
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ENPG	Eglise nationale protestante de Genève
EPI	Epilepsie-Vereinigung-CH
ESK	Eidgenössische Sportkommission
ETHRAT	Rat der Eidgenössischen technischen Hochschulen
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FAB	Fachvereinigung für Berufsberatung
FAST	Fastenopfer Katholisches Hilfwerk Schweiz
FAST	Action de Carême des catholiques *en Suisse*
FAST	Sacrificio Quaresimale dei cattolici in Svizzera
FBR	Frauen in den Bundesrat
FBR	Femmes au Conseil fédéral
FBR	Donne al Consiglio Federale
FBS	Freiwirtschaftliche Bewegung der Schweiz
FCIS	Fondation des cimetière islamiques suisses
FCIS	Fondazione dei cimiteri islamici svizzeri
FCSGS	Fédération catholique suisse de gymnastique et de sport
FD	Force démocratique Moutier
FDBB	Fachvereinigung für Dokumentation in der Berufsberatung
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FDP-AG	FDP Kanton Aargau
FDP-BL	FDP Kanton Baselland
FDP-BS	FDP Kanton Basel-Stadt
FDP-Buch	FDP Bucheggberg
FDP-Maur	FDP der Gemeinde Maur/ZH
FDP-SG	FDP Kanton St.Gallen
FDP-Wint	FDP Winterthur
FDP-ZH	FDP-Fraktion des Zürcher Kantonsrates
FDP-ZH3	FDP Zürich 3
FDP-Zoll	FDP Zollikon
FECPE	Fédération des églises et communautés du plein évangile
FELPS	Fédération d'église libres pentcôtisantes des suisse
FEPS	Fédération des Eglises protestantes de la Suisse
FEPS	Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera
FFAR	Forum Frau AR
FFDD	Forum für direkte Demokratie
FFG	Forum Freiheit im Gesundheitswesen
FFG	Forum Liberté et Santé
FFS	Direzione generale FFS
FFU	Fachfrauen Umwelt
FGL-BL	Freie Grüne Liste BL
FGS	Frauengewerkschaft Schweiz
FKJ	Fachstelle für kirchliche Jugendarbeit
FP-OW	Freiheits-Partei OW
FPA	Freier Pädagogischer Arbeitskreis
FPC	Fondation pour la protection des consommateurs
FPS	Freiheits-Partei der Schweiz
FRC	Fédération Romande des Consommatrices
FRI	Fédération Romande Immobilière
FRIE	Schweizerischer Friedensrat
FRSP	*Fédération Romande des Syndicats* Patronaux
FSA	Fédération Suisse des Avocats
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati
FSAG	Federazione svizzera delle Associazioni giovanili

FSAS	Fédération suisse des Associations professionnelles du domaine de la Santé
FSAS	Federazione Svizzera delle Associazioni professionali sanitarie
FSEA	Fédération suisse pour l'éducation des adultes
FSEA	Federazione svizzera per l'educazione degli adulti
FSEP	Fédération suisse des écoles privées
FSFM	Fédération suisse des familles monoparentales
FSFP	Fédération suisse des femmes protestantes
FSG-1	Fédération Suisse de Gymnastique
FSG-1	Federazione Svizzera di Ginnastica
FSG-2	Fondation suisse de la Greina
FSG-2	Fondazione Svizzera della Greina
FSGC	Federazione svizzera dei genitori di ciechi e ambliopi
FSIA	Fédération Suisse des Infirmières/Infirmiers en anesthésie
FSIH	Fédération suisse pour l'intégration des handicapés
FSIH	Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati
FSIS	Federazione Svizzera Invalidi Sportivi
FSK	Schweizerischer Fachverband für Sand und Kies
FSP	Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen
FSP	Fédération Suisse des Psychologues
FSP	Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi
FSPA	Fédération suisse des parents d'aveugles et d'amblyopes
FSS	Fédération Suisse de Ski
FSS	Federazione Svizzera Sci
FSSH	Fédération Suisse de Sport Handicap
FSSP	Federazione svizzera delle scuole private
FSSS	Schweizer Unterwasser-Sport-Verband
FSSS	Fédération Suisse de Sports Subaquatiques
FSSS	Federazione Svizzera di Sport Subacquei
FTIA	Federazione ticinese per l'integrazione degli andicappati
FUS	Fédération des urbanistes suisse
FUS	Federazione degli urbanisti svizzeri
FVAW	Forum für verantwortbare Anwendung der Wissenschaft
FVÖV	Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
FVÖV	Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques
FVS	Freidenker-Vereinigung der Schweiz
FVSO	Freie Volksschule Solothurn
G-AG	Grüne Aargau
G-Altd	Gemeinde Altdorf
G-Altend	Gemeinde Altendorf
G-Andw	Gemeinde Andwil
G-Ausb	Gemeinde Ausserberg
G-Buck	Gemeinde Buckten
G-Butt	Gemeinde Buttisholz
G-Engelb	Einwohnergemeinde Engelberg
G-Flums	Gemeinde Flums
G-Glattf	Gemeinde Glattfelden
G-Gold	Gemeinde Goldingen
G-Grossw	Gemeinde Grosswangen
G-Hasl	Gemeinde Hasle/GL
G-Hend	Gemeinde Hendschiken
G-Kling	Gemeindeverwaltung Klingnau
G-Köniz	Gemeinde Köniz
G-Lau	Gemeindeverwaltung Lauerz
G-Lies	Stadtrat Liestal
G-Lung	Einwohnergemeinde Lungern
G-Neuenk	Gemeinde Neuenkirch
G-Oberb	Gemeinde Oberbipp
G-Oberemb	Gemeindeverwaltung Oberembrach
G-Obstal	Gemeinde Obstalden
G-Oetw	Gemeinde Oetwil am See
G-Rein	Gemeinde Reinach BL
G-Sam	Einwohnergemeinde Sarnen
G-Schön	Einwohnergemeinde Schönenwerd
G-Schw	Gemeinde Schwellbrunn
G-SG	Grüne St.Gallen
G-SRZH	Stadtrat Zürich
G-Titt	Gemeinde Titterten BL
G-Tugg	Gemeinde Tuggen
G-Untäg	Gemeindeverwaltung Unterägeri
G-Wartau	Gemeinde Wartau SG
G-Wildh	Gemeinde Wildhaus
G-Wimm	Gemeinde Wimmis
G-Worb	Einwohnergemeinde Worb
G-ZH	Grüne Partei Kanton Zürich
GASU	GASTRO Suisse Verband für Hotellerie und Restauration
GDS	Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
GEHP	Groupe d'Etudes Helvétiques de Paris
GEM	Schweizerischer Gemeindeverband
GEM	Association des Communes Suisses
GEM	Associazione dei Comuni Svizzeri

GER-BS	Appellationsgericht BS
GEU-Düb	Gruppe Energie und Umwelt Dübendorf/ZH
GL-AR	Kommission für Gleichstellung von Mann und Frau - AR
GRAV	Groupe d'Avenches, François Loeb
GRLC	Groupe de travail pour le renforcement des libertés constitutionnelles
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
GSSA	Groupe pour une Suisse sans Armée
GSSA-GE	Groupe pour une Suisse sans Armée, section Genève
GVS	Gewerbeverein Steinmaur
HAZ	Homosexuelle Arbeitsgruppe Zürich
HEV	Hauseigentümerverband Winterthur und Umgebung
I Verdi	Partito ecologista svizzero
ID-CH	Identität Schweiz
ID-CH	Identité suisse
ID-CH	Identità Svizzera
IFF	Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Uni SG
IGB	Interessengemeinschaft Boden
IGBS	Interessengemeinschaft Baselbieter Sportverbände
IGM	Interessengemeinschaft geschiedener und getrennt lebender Männer
IGVELO	Interessengemeinschaft Velo beider Basel
INSIEME	Schweizerische Vereinigung der Elternvereine für geistig Behinderte
INWO	Internationale Vereinigung für natürliche Wirtschaftsordnung
INWO	Ligue international pour l'ordre économique naturel
IOGT	Schweizer Guttempler
IOGT	Bons-Templiers Suisses
IPGK	d'Insle Privater Ganztags-Kindergarten
IPV-CH	Islandpferde-Vereinigung Schweiz
ISE	Ingenieurs/euses Suisses en Energie
ISE	Ingegnieri/e Svizzeri/e in Energia
ISM	Institut suisse de météorologie
ISM	Istituto svizzero di meteorologia
ISPA	Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies
ISPA	Istituto svizzero di prevenzione dell'alcolismo e altre tossicomanie
JB	Association des Jurassiens bernois de l'extérieur
JDS	Juristes Démocrates de Suisse
JL	Jungliberale Bewegung der Schweiz
JL	Jeunesse Radicale Suisse
JL	Gioventù Liberale-Radicale Svizzera
JUSE	Jugendsession
JUSE	Session des jeunes
JUSE	Sessione dei giovani
JUSESO	Verein deutschweizerischer Jugendseelsorgerinnen
K-CHEM	Verband der Kantonschemiker der Schweiz
K-CHEM	Association des chimistes cantonaux de la Suisse
K-CHEM	Associazione dei chimici cantonali della Svizzera
KAB	Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Schweiz
KAB	Mouvement suisse des ouvriers et employés catholiques
KATS-OW	Kantonales Amt für Turnen und Sport Obwalden
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KEOS	Koordination Ethischer Organisationen der Schweiz
KFU	Kantonales Komitee für Freiheit und Unabhängigkeit
KG-SG	Kantonsgericht St. Gallen
KGV	Kantonaler Gewerbeverband Zürich
KKSE	Konferenz Katholischer Schulen und Erziehungsinstitutionen der Schweiz
KLS	Kinder Lobby Schweiz
KLS	Lobby Enfants Suisse
KLS	Lobby Svizzera dei Bambini
KSA-NW	Kantonales Sportamt Nidwalden
KSSK-LU	Kantonale Schul+Sport-Kommission LU
KUS	Komitee gegen den Beitritt zu EWR/EG/EU
KVP	Katholische Volkspartei Schweiz
LCH	Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer
LDP-BS	Liberal-demokratische Partei BS
LdU	Landesring - Die Unabhängigen
Les Verts	Parti écologiste suisse
LFSA	Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer
LITRA	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
LITRA	Service d'Information pour les Transports publics
LITRA	Servizio d'informazione per i trasporti pubblici
LOS	Lesbenorganisation Schweiz
LOT	Interessengemeinschaft der schweizerischen Lotterien
LOT	Communauté d'intérêts des loteries suisses
LPS	Liberale Partei der Schweiz
LR	Lia Rumantscha

LSPN	Ligue Suisse pour la Protection de la Nature
LSPN	Lega Svizzera per la Protezione della Natura
MEJ	Mouvement Ecologiste Jurassien
MV	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband
NBKS	Neue Bauern Koordination Schweiz
NfS	Naturfreunde Schweiz
NfS	Fédération suisse des amis de la nature
NfS	Federazione svizzera degli amici della natura
NHG	Neue Helvetische Gesellschaft
NHG-SH	Neue Helvetische Gesellschaft, Ortsgruppe SH
NRB	Der Neue Rütlibund
NSH	Nouvelle société helvétique
OeKU	Oekumenische Arbeitsgemeinschaft Kirche und Umwelt
OFGM	Organisation für gleiche Männerrechte
OG-NW	Obergericht Nidwalden
OG-SO	Obergericht Solothurn
OG-UR	Obergericht UR
OIDEL	Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement
OSEEH	Organisation suisse des enseignants(tes) et éducateurs(trices) homosexuels
OSEO	Oeuvre suisse d'entraide ouvrière
OSIEO	Organizzazione svizzera degli(delle) insegnanti ed educatori(trici) Omosessuali
OSJH	Organ-System der Jörg Hoffmann-Stiftung
OSL	Organisation Suisse des Lesbiennes
OVV	Comité de "Oui à la Vie Valais"
PB	Politik und Bildung
PBDL	Produzentenverein biologisch-dynamische Landwirtschaft DEMETER
PBS	Pfadibewegung Schweiz
PBS	Mouvement scout de suisse
PBS	Movimento Scaut Svizzero
PC	Pax Christi
PCC	Parti chrétien-conservateur
PCC	Partito cristiano conservatore
PCS-JU	Parti chrétien social indépendant jurassien
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PDC-EG	Commission pour l'égalité Femme-Homme du PDC
PDC-F	Femmes PDC suisses
PEV	Parti évangélique suisse
PEV	Partito evangelico svizzero
PF	Pro Familia Schweiz
PF	Pro Familia Suisse
PF	Pro Familia Svizzera
PH	Pro Helvetia
PI	Pro Infirmis
PINK	Pink Cross
PJ	Pro Juventute
PLR	Partito liberale-radicale svizzero
PLS	Parti libéral suisse
PPD	Partito Popolare Democratico
PPD-D	Donne PPD svizzere
PRD	Parti radical-démocrate suisse
PRD-NE	Parti radical-démocratique NE
PRD-VD	Parti Radical-démocratique vaudois
PROLI	Pro Libertate Schweiz Vereinigung für Freiheit, Demokratie, Menschenwürde
PS	Parti socialiste Suisse
PS	Partito Socialista Svizzero
PS-BE	Parti socialiste du canton de Berne
PS-D/CH	Donne socialiste svizzere
PS-F/CH	Femmes socialistes suisse
PSA	Protection Suisse des Animaux
PSA	Protezione Svizzera degli Animali
PSF	Peregrina-Stiftung Frauenfeld
PSL	Parti Suisse de la Liberté
PTT	Generaldirektion PTT
PTT	Direction générale PTT
PTT	Direzione generale PTT
PWA	People with AIDS
RFA	Régie fédérale des alcools
RFA	Regia federale degli alcool
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Sektion Schweiz
RKI	Die Rechte des Kindes international
RKZ	Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz
RKZ	Conférence centrale Catholique-romaine de Suisse
RKZ	Conferenza Centrale Cattolica Romana della Svizzera
RN	Redressement National
RSE	Renaissance Schweiz Europa
RSE	Renaissance Suisse Europe
RSE	Renaissance Svizzera Europa
SAB	Schweizerischer Abstinenenverband
SAC	Schweizer Alpen-Club
SAC	Club Alpin Suisse
SAC	Club Alpino Svizzero
SAEB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk

SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SANB	St. Gallisch-Appenzellischer Naturschutzbund
SANH	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat - Rheinaubund
SAP	Schweizer Automatik Pool
SAS	Sozialistischer Abstinentenbund, Steffisburg
SATUS	SATUS Schweiz
SATUS	SATUS Suisse
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SB-B	Schweizerischer Blinden-Bund
SB-B	Union suisse des aveugles
SB-B	Unione svizzera dei ciechi
SBAG	Schweizerischer Berufsverband der Ausbildnerinnen im Gesundheitswesen
SBAG	Association professionnelle suisse des formatrices en santé publique
SBAG	Associazione professionale svizzera delle formatrici del settore sanitario
SBB	Generaldirektion SBB
SBE	Schweizerischer Bund für Elternbildung
SBE	Fédération Suisse des Ecoles de Parents
SBG	Schweizerische Bibelgesellschaft
SBG	Société biblique suisse
SBK-1	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger
SBK-2	Schweizer Bischofskonferenz
SBK-2	Conférence des Evêques Suisses
SBK-2	Conferenza dei Vescovi Svizzeri
SBK-AG	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sekt. AG, SO
SBK-GE	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sektion GE
SBK-GR	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sekt. GR
SBK-SG	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sekt. SG, TG, AI und AR
SBK-TI	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sekt. TI
SBK-Z	Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Sektion Zentralschweiz
SBN	Schweizerischer Bund für Naturschutz
SBS-1	Schweizerischer Berufsverband dipl. SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen
SBS-2	Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband
SBS-2	Fédération suisse des aveugles et malvoyants
SBS-2	Federazione svizzera dei ciechi e deboli di vista
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SD	Schweizer Demokraten
SD-AG	Schweizer Demokraten Aargau
SD-SG	Schweizer Demokraten St. Gallen
SDSF	Swiss Dance Sport Federation
SDT	Schweizerischer Dachverband für Fachkräfte des künstlerischen Tanzes
SEA	Schweizerische evangelische Allianz
SEAL	Stiftung Einheit allen Lebens
SEI	Schweizer Energie-IngenieurInnen
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SEN	Pro Senectute
SES	Société des étudiants suisses
SES	Società degli studenti svizzeri
SEV	Schweizer Eislauf Verband
SFA	Schweizerischer Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme
SFG	Schweizer Frauen gegen EWR- und EU-Beitritt
SFP	Schweizer Freiheits-Partei
SFV-1	Schweizerischer Forstverein
SFV-1	Société forestière suisse
SFV-1	Società forestale svizzera
SFV-2	Schweizerischer Feuerwehrverband
SFV-2	Fédération suisse des sapeurs-pompiers
SFV-2	Federazione svizzera dei pompieri
SGAG	Schweizerische Gesellschaft für angewandte Geographie
SGAM	Schweizerische Gesellschaft für Allgemeinmedizin
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
SGCS	Sozialethische Gruppe der Christlichsozialen Kanton SG
SGF	Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein
SGG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
SGG	Société suisse d'utilité publique
SGG	Società svizzera d'utilità pubblica
SGP	Schweizerische Gesellschaft für Psychiatrie
SGP	Société suisse de psychiatrie
SGP	Società Svizzera di Psichiatria

SGPG	Schweizerische Gesellschaft für Prävention und Gesundheitswesen
SGPG	Société suisse de santé publique
SGPG	Società svizzera di salute pubblica
SGS-1	Schweizerische Greina-Stiftung
SGS-2	Schweizerische Geologische Gesellschaft
SGS-2	Société géologique suisse
SGU	Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz
SGUD	Schweizer Guddies
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SHEV	Schweizerischer Hauseigentümerverband
SHEV	Société suisse des propriétaires fonciers
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein "Vorort"
SHS	Schweizerischer Heimatschutz
SHS	Ligue suisse du patrimoine national
SHS	Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale
SIG	Schweizerischer israelitischer Gemeindebund
SIG	Fédération suisse des communautés israélites
SIGA	Schweizerische Interessengemeinschaft für Anästhesiepflege
SIV	Schweizerischer Invalidenverband
SJU	Schweizerische Journalistinnen- und Journalisten-Union
SJV	Schweizerischer Judo- und Ju-Jitsu Verband
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
SKF	Ligue suisse de femmes catholiques
SKF	Unione svizzera delle donne cattoliche
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SKG	Conférence des délégées suisses à l'égalité entre femmes et hommes
SKI	Schweizerische Kommission für Immobilienfragen
SKI	Commission suisse pour des questions immobilières
SKM	Schweizerischer Katholischer Missionsrat
SKM	Conseil Missionnaire Catholique Suisse
SKM	Consiglio Missionario Cattolico Svizzero
SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SKSG	Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber
SKTSV	Schweizerische Katholischer Tum- und Sportverband
SLFV	Schweizerischer Landfrauenverband
SLS	Schweizerischer Landesverband für Sport
SMA	Schweizerische Meteorologische Anstalt
SMMS	Selbsthilfegruppe für Menschen mit Multiple Sklerose
SMR	Schweizer Musikrat
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNV	Schweizerischer Notarenverband
SNV	Fédération suisse des notaires
SNV	Federazione svizzera dei notai
SOC	Schweizerisches olympisches Comité
SOC	Comité olympique suisse
SOG	Schweizerische Offiziersgesellschaft
SOLAR	Arbeitsgemeinschaft Solar 91
SOLAR	Groupe de travail Solar 91
SOS	Soccorso operaio svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SP-BE	Sozialdemokratische Partei Bern
SP-Dietl	SP Dietlikon
SP-F/AG	SP-Frauen Aargau
SP-F/BE	Sozialdemokratische Frauen des Kantons Bern
SP-F/CH	Sozialdemokratische Frauen der Schweiz
SP-F/ZH	SP Frauen Team Zürich
SP-Goss	SP Gossau/ZH
SP-Münch	SP Münchenbuchsee
SP-Uägeri	SP Unterägeri
SPE	Société suisse pour la protection de l'environnement
SPEUX	Schweizerische IG für offene Kinder-Freizeit-Animation
SPMS	Schweizerische Stiftung Pro Mente Sana
SPMS	Fondation Pro Mente Sana
SPMS	Fondazione Svizzera Pro Mente Sana
SPO-NE	Service des sports, NE
SPPE	Schweizerische Prospektivgruppe für politische Ethik
SPPE	Groupe prospectif suisse d'Ethique politique
SPR	Société Pédagogique Romande
SPV-1	Schweizer Psychotherapeuten Verband
SPV-2	Schweizerische Paraplegiker-Vereinigung

SPV-2	Association suisse des paraplégiques
SPV-2	Associazione Svizzera dei Paraplegici
SPV-3	Schweizerischer protestantischer Volksbund
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SRV	Schweizerische Richtervereinigung
SSBA	Swiss Snowboard Association
SSES	Schweizerische Vereinigung für Sonnenenergie
SSES	Société Suisse pour l'Enérgie solaire
SSES	Società Svizzera per l'Energia Solare
SSGA	Société Suisse de Géographie Appliqué
SSIC	Société Suisse des Industries Chimiques
SSIC	Società Svizzera delle Industrie Chimiche
SSIF	Stiftung schweizerischer islamischer Friedhöfe
SSIGA	Società Svizzera dell'Industria del Gas e delle Acque
SSIGE	Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux
SSM	Schweizer Syndikat Medienschaffender
SSMG	Société Suisse pour une Médecine Générale
SSMG	Società Svizzera di Medicina Generale
SSO	Société Suisse des Officiers
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
SSR	Società svizzera di Radiotelevisione
SSRV	Schweizerischer Squash Rackets-Verband
SSRV	Association Suisse de Squash Rackets
SSRV	Federazione Svizzera di Squash Rackets
SSU	Società Svizzera degli Ufficiali
SSV-1	Schweizerischer Ski-Verband
SSV-2	Schweizerischer Städteverband
SSV-2/UVS	Union des villes suisses
SSV-2	Unione delle città svizzere
SSV-3	Schweizerischer Schützenverband
SSV-3	Fédération suisse des tireurs
SSV-3	Federazione svizzera dei tiratori
STA	Schweizer Union der Freikirchen der Siebenten-Tags-Adventisten
STA	Union Suisse des Eglises adventistes du septième jour
STAKA	Staatsbürgerlicher Verband katholischer Schweizerinnen
STS	Schweizer Tierschutz
STTV	Schweizerischer Tischtennisverband
STTV	Fédération Suisse de Tennis de Table
STTV	Federazione svizzera tennis tavolo
StV	Schweizerischer Studentenverein
STV-1	Schweizerischer Turnverband
STV-2	Schweizerischer Treuhänder-Verband
SUISA	Schweizerische Gesellschaft für die Rechte der Urheber musikalischer Werke
SUISA	Société suisse pour les droits des auteurs d'oeuvres musicales
SUISA	Società svizzera per i diritti degli autori di opere musicali
SUOV	Schweizerischer Unteroffiziersverband
SUOV	Association Suisse de Sous-Officiers
SUOV	Associazione Svizzera di Sottufficiali
SVAMV	Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter
SVBG	Schweizerischer Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen
SVBS	Schweizerischer Verband für Behindertensport
SVCG	Schweizerische Vereinigung zugunsten cerebral Gelähmter
SVDS	Schweizerischer Verein für die deutsche Sprache
SVE	Schweizerischer Fachverband für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche
SVEAK	Schweizerischer Verein der Eltern autistischer Kinder
SVEB	Schweizerische Vereinigung für Erwachsenenbildung
SVEBK	Schweizerische Vereinigung der Eltern blinder und sehschwacher Kinder
SVEHW	Schweizerische Vereinigung der Eigentümer historischer Wohnbauten
SVEHW	Association suisse des propriétaires de demeures historiques
SVF	Schweizerischer Verband für Frauenrechte
SVFB	Schweizerischer Verband freier Berufe
SVFB	Union suisse des professions libérales
SVGW	Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches

SVH	Schweizerische Vereinigung für Humanismus
SVKB	Schweizerischer Verband künstliche Besamung
SVKB/FSIA	Fédération pour l'insémination artificielle
SVLK	Schweizerische Vereinigung der Leiterinnen und Leiter von Krankenpflegeschulen
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVP-Goss	Arbeitsgruppe der SVP Gossau
SVP-ZH	Schweizerische Volkspartei des Kantons Zürich
SVS	Schweizervogelschutz
SVSS-1	Schweizerische Vereinigung für Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs
SVSS-2	Schweizerischer Verband für Sport in der Schule
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
SWV	Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
SWV	Association suisse pour l'aménagement des eaux
SWV	Associazione svizzera di economia delle acque
SZB	Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen
SZV	Schweizerischer Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger
TCS	Touring Club der Schweiz
TCS	Touring Club Suisse
TCS	Touring Club Svizzera
TF	Tribunal fédéral
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TK	Treuhand-Kammer
TK	Chambre fiduciaire
TK	Camera fiduciaria
TSVL	Turn- und Sportlehrerinnen-Verein Luzern
TVS	Textilverband Schweiz
TVSS	Textilverband Schweiz Spinnereisektion
UCAPS	Union centrale des Associations patronales suisses
UCBA	Union centrale suisse pour le bien des aveugles
UCBC	Unione centrale svizzera per il bene dei ciechi
UCS	Unione delle centrali svizzere di elettricità
UCS	Union des centrales suisse d'électricité
UDC	Union Démocratique du Centre
UDC	Unione Democratica di Centro
UDEO	Arbeitsgemeinschaft für umweltgerechte, denzentrale Energieversorgung ohne Atomkraftwerke
UDF	Union démocratique fédérale
UDF-VD	Union démocratique fédérale Vaud
UNES	Union nationale des Etudiantes de Suisse
UOE	Union des Organisations d'élèves CH-FL
UOSS	Union des offices suisses de statistique
UPL-GE	Union Protestante Libérale Section de l'Union suisse pour le christianisme libéral Genève
UPS	Union des paysannes suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC-2	Unione Svizzera dei Contadini
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie
USCI	Unione svizzera di commercio e d'industria
USF	Union suisse des fiduciaires
USF	Unione svizzera dei fiduciari
USG	Unione Svizzera delle Giornaliste e dei Giornalisti
USJ	Union Suisse des Journalistes
USO	Union der Schülerorganisationen CH-FL
USP-1	Union suisse des Paysans
USP-2	Union suisse de patinage
USP-2	Unione Svizzera di Pattinaggio
USS	Union syndicale suisse
USS	Unione sindacale svizzera
USSA	Union Suisse des Syndicats autonomes
USSL	Unione svizzera dei Sindacati liberi
USY	Schweizerischer Segelverband
USY	Fédération suisse de voile
USY	Federazione svizzera della vela
UUSS	Unione degli uffici svizzeri di statistica
UVG	Unternehmer-Vereinigung gegen den EWR, EG, EU-Beitritt
VAST	Verein Aktiver Staatsbürgerinnen Zürich
VBG-BE	Verband bernischer Gemeinden
VBSV	Vereinigung Bernischer Sportverbände
VBVV	Verband Bündnerischer Vermittler und Vermittler-Stellvertreter

VBVV	Associazione grigionese dei conciliatori e conciliatori supplenti
VCS	Verkehrs-Club der Schweiz
VEG	Verein Erneuerung Eidgenössischer Gemeinschaft
VEGAT	Verband Schweizerischer Garn- und Trivcotveredler
VFSS	Vereinigung Freier Schulen der Schweiz
VGL	Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene
VHELS	Vereinigung homosexueller Erzieher(innen) und Lehrer(innen) der Schweiz
VHV-TG	Vorstand des Historischen Vereins des Kantons TG
VKF	Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen
VKS	Verband Kindergärtnerinnen Schweiz
VLP	Vereinigung für Landesplanung
VPA	Verband der Personal- und Ausbildungsfachleute
VRB	Verein Region Bern
VRI	Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte
VSA	Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände
VSA	Fédération des sociétés suisses d'employés
VSCI	Verband der schweizerischen Chemiefaser-Industrie
VSD	Verband Sucht- und Drogenfachleute Deutschschweiz
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke
VSFA	Schweizerischer Verband von Fachleuten für Alkoholgefährdeten- und Suchtkrankenhilfe
VSGGE	Verband Schweizerischer Stickerei-, Garn- und Gewebe-Exporteure
VSIG	Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels Basel
VSIG	Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros Bâle
VSP	Verband schweizerischer Privatschulen
VSS-1	Verband der Schweizerischen Studentinnenschaften
VSS-2	Verband Schweizerischer Schuhindustrieller
VSS-2	Association des industriels suisses de la chaussure
VSSA	Verband Schweizerischer Statistischer Ämter
VSTF	Verband Schweizerischer Teppichfabrikanten
VSTF	Association des fabricants suisses de tapis--
VSTV	Verband der schweizerischen Textil-Veredlungs-Industrie
VSTV	Association suisse de l'industrie du blanchiment, de la teinture et de l'impression textile
VSV	Verband der Schweizerischen Volkshochschulen
VSVF	Verband schweizerischer Vermessungsfachleute
VSWV	Verband Schweizerischer Wasserfahr-Vereine
VSZ+KGF	Verein Schweizerischer Zement-, Kalk- und Gipsfabrikanten
VSZ+KGF	Société suisse des fabricants de ciment, chaux et plâtre
VVR	Vereinigung für Verfassungsreform
VZAO	Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen
WWF	World Wildlife Fund Schweiz
WWF	Fondation pour la nature et l'environnement
WWF	Fondazione per la natura e l'ambiente
ZFZ	Zürcher Frauenzentrale
ZKFU	Zürcher Komitee für Freiheit und Unabhängigkeit
ZKS	Zürcher Kantonalverband für Sport
ZOF	Schweizerischer Zofingerverein
ZOF	Société Suisse des Zofingiens
ZSAO	Zentralerverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen
ZSIG	Zürcherische Seidenindustrie-Gesellschaft
ZSIG	Association Zurichoise de l'industrie de la soie
ZV	Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz
ZV	Fédération centrale du personnel cantonal et communal Suisse

Allgemeines Abkürzungsverzeichnis *

AB	Amtliches Bulletin (früher: Amtl. Bull.)
Abk.	Abkommen
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (vor 1987: Sammlung der eidgenössischen Gesetze; vor 1948: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen [Eidgenössische Gesetzessammlung])
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BBVers	Beschluss der Bundesversammlung
BVers	Bundesversammlung
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGer	Bundesgericht
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte, SR *161.1*
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
Bst.	Buchstabe
BStP	Bundesstrafrechtspflegegesetz vom 15.6.1934, SR *312.0*
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, SR *101*
BZP	BG vom 4.12.1947 über den Bundeszivilprozess, SR *273*
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement (heute: Eidgenössisches Finanzdepartement)
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (Europäische Menschenrechtskonvention), SR *0.101*
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht

* Nur vereinzelt verwendete Abkürzungen werden an den betreffenden Textstellen erklärt.

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GVG	BG vom 23. März 1962 (Geschäftsverkehrsgesetz), SR *171.11*
N	Nationalrat
OG	BG vom vom 16. 12.1943 (Bundesrechtspflegegesetz), SR *173.110*
OR	Obligationenrecht
S	Ständerat
SchKG	BG vom 11.4.1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SR *281.1*
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937, SR *311.0*
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966, SR *0.103.1*
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, SR *0.103.2*
ÜB	Übergangsbestimmung der Bundesverfassung
V	Verordnung
VStrR	BG vom 22.3.1974 über das Verwaltungsstrafrecht, SR *313.0*
VV	Vollziehungsverordnung/Vollzugsverordnung
VwOG	BG vom 19.9.1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz), SR *172.010*
VwVG	BG vom 20.12.1968 über das Verwaltungsverfahren, SR *172.02*
WTO	World Trade Organization, Welthandelsorganisation
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907, SR *210*
Ziff.	Ziffer

A

Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 [1],
beschliesst:

I

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom [2]

Präambel

Im Namen Gottes des Allmächtigen!

Das Schweizer Volk und die Kantone

im Bestreben, den Bund zu erneuern,
um Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden
in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu bewahren;

im Willen, in gegenseitiger Toleranz und Achtung
ihre Vielfalt in der Einheit zu leben;

im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen

haben sich folgende Verfassung gegeben:

1. Titel: Die Schweizerische Eidgenossenschaft

Art. 1 Bestand

Die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft.

[1] BBl 1997 I 1
[2] Datum der Annahme durch Volk und Stände.

Art. 2 Zweck

[1] Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

[2] Sie fördert den inneren Zusammenhalt, die gemeinsame Wohlfahrt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

[3] Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und trägt bei zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung.

Art. 3 Bundesstaatlichkeit

[1] Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist.

[2] Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

[3] Die Kantone wirken bei der Willensbildung des Bundes und bei der Umsetzung des Bundesrechts mit.

Art. 4 Grundsätze staatlichen Handelns

[1] Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

[2] Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

[3] Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

[4] Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Art. 5 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

2. Titel: Grundrechte und Sozialziele

1. Kapitel: Grundrechte

Art. 6 Menschenwürde

Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.

Art. 7 Rechtsgleichheit

[1] Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

[2] Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der sozialen Stellung, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen oder geistigen Behinderung.

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

Art. 8 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Art. 9 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

[1] Jeder Mensch hat ein Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten.

[2] Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, namentlich auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind in jedem Fall verboten.

Art. 10 Recht auf Existenzsicherung

Wer in Not ist, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Art. 11 Schutz der Privatsphäre

[1] Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

[2] Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

Art. 12 Recht auf Ehe

Das Recht auf Ehe ist gewährleistet.

Art. 13 Glaubens- und Gewissensfreiheit

[1] Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

[2] Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

[3] Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

[4] Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Art. 14 Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit

[1] Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

[2] Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

[3] Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

[4] Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie das Redaktionsgeheimnis sind gewährleistet. Zensur ist verboten.

Art. 15 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 16 Kunstfreiheit

Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.

Art. 17 Wissenschaftsfreiheit

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.

Art. 18 Versammlungsfreiheit

[1] Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

[2] Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

[3] Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligung abhängig gemacht werden.

Art. 19 Vereinigungsfreiheit

[1] Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet.

[2] Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen.

[3] Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.

Art. 20 Niederlassungsfreiheit

[1] Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen.

[2] Sie haben das Recht, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz zurückzukehren.

Art. 21 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung

[1] Schweizerinnen und Schweizer dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden; sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden.

[2] Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.

[3] In keinem Fall darf eine Person in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihr Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.

Art. 22 Eigentumsgarantie

[1] Das Eigentum ist gewährleistet.

[2] Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Art. 23 Wirtschaftsfreiheit

[1] Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

[2] Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

Art. 24 *Koalitionsfreiheit*

[1] Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie ihre Organisationen haben das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben.

[2] Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

[3] Das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung sind gewährleistet, wenn sie die Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

[4] Das Gesetz kann die Ausübung dieser Rechte regeln und bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

Art. 25 *Allgemeine Verfahrensgarantien*

[1] Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung und auf Beurteilung innert angemessener Frist.

[2] Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

[3] Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, haben Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos ist. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, haben sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Art. 26 Gerichtliche Verfahren

[1] Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht.

[2] Die Person, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, hat Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird. Das Gesetz kann einen anderen Gerichtsstand vorsehen.

[3] Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 27 Freiheitsentzug

[1] Die Freiheit darf einer Person nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die darin vorgeschriebene Weise entzogen werden.

[2] Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen.

[3] Jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich einer Richterin oder einem Richter vorgeführt zu werden. Die Richterin oder der Richter entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innert angemessener Frist.

[4] Jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs.

Art. 28 Strafverfahren

[1] Jede Person gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig.

[2] Jede angeklagte Person hat Anspruch darauf, möglichst rasch und umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, die ihr zustehenden Verteidigungsrechte geltend zu machen.

[3] Jede verurteilte Person hat das Recht, das Urteil von einem höheren Gericht überprüfen zu lassen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen das Bundesgericht als einzige Instanz urteilt.

Art. 29 Petitionsrecht

[1] Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

[2] Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.

Art. 30 Wahl- und Abstimmungsfreiheit

[1] Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist gewährleistet.

[2] Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Art. 31 Wirkung der Grundrechte

[1] Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

[2] Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

[3] Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Art. 32 *Einschränkung von Grundrechten*

[1] Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage; sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein; sie müssen verhältnismässig sein.

[2] Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

[3] Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

2. Kapitel: Sozialziele

Art. 33

[1] In Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel dafür ein, dass:

a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist; Familien und Kinder geniessen besonderen Schutz;
b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;
c. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;
d. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;
e. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden und weiterbilden können;
f. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

[2] Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden. Das Gesetz bestimmt, unter welchen Voraussetzungen solche Ansprüche bestehen.

3. Titel: Bund und Kantone

1. Kapitel: Verhältnis von Bund und Kantonen

1. Abschnitt: Grundsätze der Zusammenarbeit

Art. 34

[1] Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie arbeiten zusammen und verhalten sich solidarisch.

[2] Sie schulden einander Rücksicht und Beistand. Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe.

[3] Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.

[4] Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beigelegt.

2. Abschnitt: Stellung und Aufgaben der Kantone

Art. 35 Stellung

Die Kantone verfügen im Rahmen der Bundesverfassung über alle Hoheitsrechte, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen.

Art. 36 Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes

[1] Die Kantone wirken nach Massgabe der Verfassung mit an der Willensbildung des Bundes, insbesondere an der Rechtsetzung.

[2] Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.

Art. 37 Umsetzung und Vollzug des Bundesrechts

[1] Die Kantone setzen das Bundesrecht um und vollziehen es, soweit dieses nichts anderes bestimmt. Nur die Verfassung oder ein Gesetz kann die Kantone verpflichten, Bundesrecht umzusetzen oder zu vollziehen.

[2] Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

[3] Der Bund trägt der finanziellen Belastung Rechnung, die mit der Umsetzung und dem Vollzug des Bundesrechts verbunden ist, indem er den Kantonen ausreichende finanzielle Mittel belässt und für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt.

Art. 38 Eigenständigkeit

Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone.

Art. 39 Verträge zwischen Kantonen

[1] Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

[2] Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten an solchen Vorhaben beteiligen.

[3] Die Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Art. 40 Beachtung des Bundesrechts

[1] Bundesrecht bricht kantonales Recht.

[2] Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.

3. Abschnitt: Stellung der Gemeinden

Art. 41

Die Kantone bestimmen die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie.

4. Abschnitt: Bundesgarantien

Art. 42 Kantonsverfassungen

[1] Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.

[2] Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet diese, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.

Art. 43 *Verfassungsmässige Ordnung*

[1] Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.

[2] Er greift ein, wenn die Ordnung in einem Kanton gestört ist oder Gefahr aus einem anderen Kanton droht und der betroffene Kanton seine Ordnung nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann.

[3] Die Kosten der Intervention des Bundes tragen die Kantone, sofern die Bundesversammlung nichts anderes beschliesst.

Art. 44 Bestand und Gebiet der Kantone

[1] Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

[2] Änderungen im Bestand bedürfen der Zustimmung der betroffenen Kantone sowie der Zustimmung von Volk und Ständen.

[3] Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen.

5. Abschnitt: Bürgerrechte, Stimm- und Wahlrechte

Art. 45 Bürgerrechte

[1] Jede Schweizerin und jeder Schweizer besitzt das Bürgerrecht einer Gemeinde, eines Kantons und das Schweizer Bürgerrecht.

[2] Niemand darf wegen seines Bürgerrechts bevorzugt oder benachteiligt werden. Abweichende Vorschriften über die Stimmberechtigung in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über den Mitanteil an deren Vermögen sind zulässig, wenn die kantonale Gesetzgebung nichts anderes vorsieht.

Art. 46 Erwerb und Verlust des Bürgerrechts

[1] Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

[2] Der Bund erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Art. 47 Ausübung des Stimm- und Wahlrechts

[1] Der Bund regelt das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone dasjenige in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

[2] Das Stimm- und Wahlrecht wird am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.

[3] Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

[4] Die Kantone können vorsehen, dass Neuzugezogene das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen. Die kantonalen Gesetze über das Stimm- und Wahlrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden bedürfen der Genehmigung des Bundes.

Art. 48 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

[1] Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.

[2] Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung.

2. Kapitel: Zuständigkeiten

1. Abschnitt: Beziehungen zum Ausland

Art. 49 Auswärtige Angelegenheiten

[1] Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.

[2] Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie sowie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker.

[3] Der Bund nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen.

Art. 50 Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

[1] Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind. Der Bund infor-

miert die Kantone oder deren gemeinsame Organisationen rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahme ein.

2 Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Bereichen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.

3 Im Zuständigkeitsbereich der Kantone werden die internationalen Verpflichtungen der Schweiz in der Regel durch die Kantone umgesetzt.

Art. 51 Verkehr der Kantone mit dem Ausland

1 Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen.

2 Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie bedürfen der Genehmigung des Bundes.

3 Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen findet der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes statt.

Art. 52 Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen

1 Entgegennahme und Besitz von Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen sind unvereinbar mit dem Amt in einer Bundesbehörde, in kantonalen Parlamenten oder Regierungen sowie mit einer Bedienstung beim Bund.

2 Angehörige der Armee dürfen keine Auszeichnungen ausländischer Regierungen annehmen oder behalten.

2. Abschnitt: Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz

Art. 53 Sicherheit

1 Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.

2 Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Art. 54 Armee

1 Die Schweiz hat eine Milizarmee.

2 Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.

3 Der Einsatz der Armee ist Sache des Bundes. Die Kantone können ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen.

Art. 55 Wehrpflicht

[1] Jeder Schweizer ist wehrpflichtig.

[2] Die Wehrpflicht wird durch persönliche Dienstleistung erfüllt. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor. Für Frauen ist der Militärdienst freiwillig.

[3] Wer die Dienstpflicht nicht erfüllt, schuldet eine Ersatzabgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.

[4] Personen, die bei der Erfüllung ihrer Dienstpflicht gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

[5] Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls, der durch die Erfüllung der Dienstpflicht entsteht.

Art. 56 Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee

[1] Die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee sind Sache des Bundes.

[2] Die Kantone sind im Rahmen des Bundesrechts zuständig für die Bildung kantonaler Formationen, für die Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen sowie für die Beschaffung von Teilen der Bekleidung und Ausrüstung.

[3] Der Bund kann militärische Einrichtungen der Kantone gegen angemessene Entschädigung übernehmen.

Art. 57 Zivilschutz

[1] Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Bevölkerung und den Schutz der Kulturgüter vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ist Sache des Bundes.

[2] Der Bund erlässt Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen.

[3] Er kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist der Schutzdienst freiwillig.

[4] Personen, die bei der Erfüllung des Schutzdienstes gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

[5] Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls, der durch die Erfüllung des Schutzdienstes entsteht.

3. Abschnitt: Raumplanung und Umwelt

Art. 58 Raumplanung

[1] Der Bund legt Grundsätze fest für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung. Diese dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes.

[2] Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

3 Er berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Art. 59 Umweltschutz

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen.

2 Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

3 Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 60 Wasser

1 Der Bund sorgt für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.

2 Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

3 Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

4 Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. Sie können für die Wassernutzung Abgaben erheben. Der Bund legt die Schranken der Tarifgestaltung fest. Er hat das Recht, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen; er entrichtet dafür eine Abgabe und eine Entschädigung.

5 Über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben entscheidet der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone. Können sich Kantone über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen nicht einigen, so entscheidet ebenfalls der Bund.

6 Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen der Kantone, aus denen das Wasser stammt.

Art. 61 Wald

1 Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

2 Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.

3 Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes.

Art. 62 Natur- und Heimatschutz

1 Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig.

2 Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Naturdenkmäler, Ortsbil-

der, geschichtliche Stätten sowie bedeutende Kulturgüter; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

[3] Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.

[4] Er erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.

[5] Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.

Art. 63 Fischerei und Jagd

Der Bund legt Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, namentlich zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wildlebenden Säugetiere und der Vögel.

Art. 64 Tierschutz

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz der Tiere.

[2] Er regelt insbesondere:
a. das Halten, die Pflege und das Töten von Tieren;
b. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen;
c. den Handel mit sowie die Verwendung und den Transport von Tieren;
d. Eingriffe und Versuche am lebenden Tier.

[3] Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

4. Abschnitt: Öffentliche Werke, Verkehr, Energie, Kommunikation

Art. 65 Öffentliche Werke

Der Bund kann im Interesse des Landes oder eines grossen Teils davon öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen.

Art. 66 Strassenverkehr

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.

[2] Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen.

[3] Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen.

Art. 67 Nationalstrassen

[1] Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher.

[2] Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes.

[3] Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen.

[4] Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.

Art. 68 Alpenquerender Transitverkehr [1)]

[1] Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist.

[2] Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

[3] Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

Art. 69 Schwerverkehrsabgabe [1)]

[1] Der Bund kann auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind.

[2] Der Reinertrag der Abgabe wird zur Deckung von Kosten verwendet, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen.

[3] Die Kantone werden am Reinertrag beteiligt. Bei der Bemessung der Anteile sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen.

Art. 70 Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben [1)]

[1] Der Bund kann auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben.

[2] Er erhebt eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen durch Motorfahrzeuge, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen.

[3] Er verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

a. die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen;
b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs;
c. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen;
d. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an den Finanzausgleich im Strassenwesen;
f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen.

[4] Reichen diese Mittel nicht aus, so erhebt der Bund einen Zuschlag zur Verbrauchssteuer.

Art. 71 Eisenbahnverkehr, Schiffahrt, Luftfahrt

Die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Schiffahrt und die Luftfahrt ist Sache des Bundes.

Art. 72 Fuss- und Wanderwege

[1] Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest. Für Anlage und Erhaltung dieser Netze sind die Kantone zuständig.

[2] Der Bund kann die Massnahmen der Kantone unterstützen und koordinieren.

[3] Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze und ersetzt Wege, die er aufheben muss.

Art. 73 Energiepolitik

[1] Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breitgefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

[2] Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

[3] Der Bund erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. Er fördert die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

[4] Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig.

[5] Der Bund trägt in seiner Energiepolitik den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung; er berücksichtigt die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit.

Art. 74 Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen [1)]

[1] Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie ist Sache des Bundes.

[2] Der Bund erlässt Vorschriften über den Transport und die Abgabe elektrischer Energie. Energie aus Wasserkraft darf nur mit Bewilligung des Bundes ins Ausland exportiert werden.

[3] Die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe ist Sache des Bundes.

Art. 75 Post- und Fernmeldewesen

[1] Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.

[2] Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.

[3] Die Post- und Fernmeldedienste des Bundes liefern ihren Gewinn dem Bund ab.

Art. 76 Radio und Fernsehen

[1] Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

[2] Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

[3] Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

[4] Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

[5] Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz zur Beurteilung vorgelegt werden.

Art. 77 Film

[1] Der Bund kann die Schweizer Filmproduktion und die Filmkultur fördern.

[2] Er kann Vorschriften erlassen über die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und die Umwandlung von Kinos.

5. Abschnitt: Bildung, Forschung und Kultur

Art. 78 Bildung

[1] Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

2 Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht. Dieser ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist der Grundschulunterricht unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.

3 Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.

4 Der Bund kann Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen.

5 Die öffentlichen Schulen müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

Art. 79 Forschung

1 Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung.

2 Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

3 Er kann Forschungsstätten errichten, übernehmen oder betreiben.

Art. 80 Ausbildungsbeihilfen

1 Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen.

2 Er kann zudem in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung ergreifen.

Art. 81 Jugendarbeit und Erwachsenenbildung

Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Jugendlichen und die Erwachsenenbildung unterstützen.

Art. 82 Sport

1 Der Bund fördert den Sport. Er betreibt eine Sportschule.

2 Er kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären.

Art. 83 Kultur und Sprache

1 Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig.

2 Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen.

3 Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.

[4] Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

[5] Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

[6] Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen; sie achten auf die Wahrung des Sprachfriedens.

Art. 84 Kirche und Staat

[1] Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig.

[2] Bund und Kantone können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften.

[3] Bistümer dürfen nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden.

6. Abschnitt: Wirtschaft

Art. 85 Grundsätze der Wirtschaftsordnung

[1] Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit; sie sorgen für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft.

[2] Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft bei zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung.

[3] Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.

Art. 86 Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit [1)]

[1] Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

[2] Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum. Er gewährleistet, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder mit einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können.

Art. 87 Wettbewerbspolitik

[1] Der Bund erlässt Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen.

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

[2] Er trifft Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung durch marktmächtige Unternehmen und Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts.

[3] Er trifft Massnahmen gegen den unlauteren Wettbewerb.

Art. 88 Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

[1] Der Bund trifft Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten.

[2] Er erlässt Vorschriften über die Rechtsmittel, die die Konsumentenorganisationen ergreifen können. Diesen Organisationen stehen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Rechte zu wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.

[3] Die Kantone sehen für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vor. Der Bundesrat legt die Streitwertgrenze fest.

Art. 89 Geld- und Währungspolitik

[1] Das Geld- und Währungswesen ist Sache des Bundes; diesem allein steht das Recht zur Ausgabe von Münzen und Banknoten zu.

[2] Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie wird unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet.

[3] Die Schweizerische Nationalbank bildet aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven.

[4] Der Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone.

Art. 90 Banken und Versicherungen

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen; er kann Vorschriften erlassen über Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen.

[2] Er trägt der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung.

[3] Er erlässt Vorschriften über die Privatversicherung.

Art. 91 Konjunkturpolitik

[1] Der Bund trifft Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

[2] Er berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden. Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.

[3] Im Geld- und Kreditwesen, in der Aussenwirtschaft und im Bereich der öffentlichen Finanzen kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

[4] Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.

5 Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren. Die abgeschöpften Mittel sind stillzulegen; nach der Freigabe werden direkte Abgaben individuell zurückerstattet, indirekte zur Gewährung von Rabatten oder zur Arbeitsbeschaffung verwendet.

6 Der Bund kann die Unternehmen zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten. Er gewährt dafür Steuererleichterungen und kann dazu auch die Kantone verpflichten. Nach der Freigabe der Reserven entscheiden die Unternehmen frei über den Einsatz im Rahmen der gesetzlichen Verwendungszwecke.

Art. 92 Strukturpolitik

1 Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung deren Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

2 Die Kantone können die Eröffnung zusätzlicher Betriebe in einem bestimmten Zweig des Gastgewerbes vom Bedürfnis abhängig machen, sofern der betroffene Zweig durch übermässige Konkurrenz in seiner Existenz bedroht ist.

Art. 93 Aussenwirtschaftspolitik

1 Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.

2 Er kann Massnahmen treffen zum Schutz der inländischen Wirtschaft. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 94 Landesversorgung

1 Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

2 Er stellt die Versorgung des Landes mit Brotgetreide und Backmehl sicher.

3 Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 95 Landwirtschaft

1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft;
c. dezentralen Besiedlung des Landes.

2 Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

3 Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

[4] Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Art. 96 Alkohol

Die Gesetzgebung über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung und den Verkauf gebrannter Wasser ist Sache des Bundes. Der Bund trägt insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung.

Art. 97 Glücksspiele [1)]

[1] Die Gesetzgebung über Glücksspiele einschliesslich Lotterien ist Sache des Bundes.

[2] Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung die regionalen Gegebenheiten und die Gefahren des Glücksspiels.

[3] Der Bund erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe; diese darf 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken nicht übersteigen. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrags an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

[4] Für die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit sind die Kantone zuständig.

Art. 98 Waffen und Kriegsmaterial

[1] Der Bund erlässt Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

[2] Er erlässt Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial.

[3] Fabrikation und Verkauf von Schiesspulver sind Sache des Bundes.

[1)] Entspricht Artikel 35 BV in der Fassung, wie sie in der Volksabstimmung vom 7. März 1993 angenommen, seither aber noch nicht in Kraft gesetzt worden ist (BBl 1992 VI 58).

7. Abschnitt: Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit

Art. 99 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

[1] Der Bund fördert den Wohnungsbau sowie den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater oder gemeinnützigen Zwecken dient.

[2] Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.

[3] Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Bedürftigen, Behinderten und Betagten.

Art. 100 Mietwesen

[1] Der Bund erlässt Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse und Kündigungen sowie über die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

[2] Er kann Vorschriften erlassen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen. Rahmenmietverträge dürfen nur allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie begründeten Minderheitsinteressen sowie regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen und die Rechtsgleichheit nicht beeinträchtigen.

Art. 101 Arbeit[1)]

[1] Der Bund kann Vorschriften erlassen über:
a. den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
b. das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten;
c. die Arbeitsvermittlung;
d. die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

[2] Gesamtarbeitsverträge dürfen nur allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen und die Rechtsgleichheit sowie die Koalitionsfreiheit nicht beeinträchtigen.

[3] Der 1. August ist Bundesfeiertag; er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt.

Art. 102 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

[1] Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

[2] Der Bund sorgt dafür, dass die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können.

[3] Er kann die Kantone verpflichten, Einrichtungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren.

[4] Er fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.

Art. 103 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [1)]

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

a. Die Versicherung ist obligatorisch.
b. Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken; die Höchstrente beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente; die Renten werden mindestens der Preisentwicklung angepasst.
c. Die Versicherung wird durch Beiträge der Versicherten sowie durch finanzielle Leistungen des Bundes und, soweit es das Gesetz vorsieht, der Kantone finanziert; sind die Versicherten Unselbständigerwerbende, so bezahlen ihre Arbeitgeberinnen und ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge; die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen zusammen höchstens die Hälfte der Ausgaben.

[2] Die Leistungen des Bundes werden in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt.

[3] Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden.

Art. 104 Berufliche Vorsorge [1)]

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die berufliche Vorsorge. Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

a. Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.
b. Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.
c. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern.

d. Selbständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern; für bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden kann die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklärt werden.

e. Die berufliche Vorsorge wird durch Beiträge der Versicherten finanziert; sind die Versicherten Unselbständigerwerbende, so tragen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge.

[2] Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen; für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.

Art. 105 Arbeitslosenversicherung

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung. Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

a. Die Versicherung gewährt angemessenen Erwerbsersatz und unterstützt Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

b. Der Beitritt ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen; Selbständigerwerbende können sich freiwillig versichern.

c. Die Versicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert; sind die Versicherten Unselbständigerwerbende, so tragen ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge; Bund und Kantone erbringen bei ausserordentlichen Verhältnissen finanzielle Leistungen.

[2] Der Bund kann Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge erlassen.

Art. 106 Unterstützung Bedürftiger

[1] Bedürftige werden vom Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.

[2] Der Bund kann Vorschriften erlassen über den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton.

Art. 107 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

[1] Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

[2] Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine Eidgenössische Ausgleichskasse führen.

[3] Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Es können auch Personen zu Beiträgen verpflichtet werden, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen kommen können.

[4] Der Bund kann den Beitritt zu Familienausgleichskassen und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklä-

ren und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

Art. 108 Kranken- und Unfallversicherung

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung.

[2] Er kann die Kranken- und die Unfallversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären.

Art. 109 Schutz der Gesundheit

[1] Der Bund trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Menschen und der Tiere vor Beeinträchtigungen der Gesundheit.

[2] Er erlässt Vorschriften über:

a. den Umgang mit Lebensmitteln sowie Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können;
b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten;
c. den Schutz vor ionisierenden Strahlen.

Art. 110 Gentechnologie im Ausserhumanbereich

[1] Der Mensch und seine Umwelt sind vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt.

[2] Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen; er trägt dabei der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung und schützt die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten.

Art. 111 Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich

[1] Der Mensch ist vor Missbräuchen der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie geschützt.

[2] Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit menschlichem Keim- und Erbgut. Er sorgt dabei für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Familie und beachtet insbesondere folgende Grundsätze:

a. Eingriffe in das Erbgut von menschlichen Keimzellen und Embryonen sind unzulässig.
b. Nichtmenschliches Keim- und Erbgut darf nicht in menschliches Keimgut eingebracht oder mit ihm verschmolzen werden.
c. Die Verfahren der Fortpflanzungshilfe dürfen nur angewendet werden, wenn die Unfruchtbarkeit oder die Gefahr der Übertragung einer schweren Krankheit nicht anders behoben werden kann, nicht aber um beim Kind bestimmte Eigenschaften herbeizuführen oder um Forschung zu betreiben; die Befruchtung menschlicher Eizellen ausserhalb des Körpers der Frau ist nur unter den vom Gesetz festzulegenden Bedingungen erlaubt; es dürfen nur so viele menschliche Eizellen ausserhalb des Körpers der Frau zu Embryonen entwikkelt werden, als ihr sofort eingepflanzt werden können.

d. Die Embryonenspende und alle Arten von Leihmutterschaften sind unzulässig.
e. Mit menschlichem Keimgut und mit Erzeugnissen aus Embryonen darf kein Handel getrieben werden.
f. Das Erbgut einer Person darf nur untersucht, registriert oder offenbart werden, wenn die betroffene Person zustimmt oder das Gesetz es vorschreibt.
g. Jede Person hat Zugang zu den Daten über ihre Abstammung.

8. Abschnitt: Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern

Art. 112

[1] Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.

[2] Der Bundesrat kann Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz ausweisen, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

9. Abschnitt: Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen

Art. 113 Zivilrecht

[1] Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts ist Sache des Bundes.

[2] Für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone zuständig.

[3] Rechtskräftige Zivilurteile sind in der ganzen Schweiz vollstreckbar.

Art. 114 Strafrecht

[1] Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts ist Sache des Bundes.

[2] Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren für die Errichtung von Anstalten und für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug sowie an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen.

[3] Für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Strafsachen sind die Kantone zuständig.

Art. 115 Opferhilfe

Bund und Kantone sorgen dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten sowie angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Art. 116 Messwesen

Die Gesetzgebung über das Messwesen ist Sache des Bundes.

3. Kapitel: Finanzordnung

Art. 117 Haushaltführung

[1] Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

[2] Er trägt den Fehlbetrag seiner Bilanz ab. Er nimmt dabei Rücksicht auf die Wirtschaftslage.

Art. 118 Grundsätze der Besteuerung

[1] Die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, ist in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln.

[2] Die interkantonale Doppelbesteuerung ist untersagt. Der Bund trifft die erforderlichen Massnahmen.

Art. 119 Direkte Steuern [1)]

[1] Der Bund kann eine direkte Steuer erheben:

a. von höchstens 11,5 Prozent auf dem Einkommen der natürlichen Personen;
b. von höchstens 9,8 Prozent auf dem Reinertrag der juristischen Personen;
c. von höchstens 0,825 Promille auf dem Kapital und auf den Reserven der juristischen Personen.

[2] Der Bund nimmt bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht.

[3] Bei der Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression periodisch ausgeglichen.

[4] Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Steuerertrag fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon wird mindestens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet.

Art. 120 Steuerharmonisierung

[1] Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.

[2] Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

[3] Der Bund kann Vorschriften erlassen gegen die Einräumung ungerechtfertigter steuerlicher Vergünstigungen.

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

Art. 121 Mehrwertsteuer [1)]

[1] Der Bund kann auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen einschliesslich Eigenverbrauch sowie auf Einfuhren eine Mehrwertsteuer mit einem Höchstsatz von 6,5 Prozent erheben.

[2] 5 Prozent des Steuerertrags werden für Massnahmen zur Entlastung unterer Einkommensschichten verwendet.

[3] Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaues die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet, so kann der Satz der Mehrwertsteuer mit einem allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss um höchstens einen Prozentpunkt angehoben werden.

Art. 122 Stempelsteuer, Verrechnungssteuer, Retorsionssteuer [1)]

[1] Der Bund kann auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Handelsverkehrs eine Stempelsteuer erheben; ausgenommen von der Stempelsteuer sind Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs.

[2] Der Bund kann auf dem Ertrag von beweglichem Kapitalvermögen, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen eine Verrechnungssteuer erheben.

[3] Der Bund kann zur Abwehr von Besteuerungsmassnahmen des Auslandes eine Sondersteuer zu Lasten im Ausland wohnhafter Personen erheben.

Art. 123 Besondere Verbrauchssteuern [1)]

[1] Der Bund kann besondere Verbrauchssteuern erheben auf:
a. Tabak und Tabakwaren;
b. gebrannten Wassern;
c. Bier;
d. Automobilen und ihren Bestandteilen;
e. Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen.

[2] Auf der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen kann er einen Zuschlag erheben.

[3] Die Kantone erhalten 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser. Diese Mittel sind zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden.

Art. 124 Zölle

Die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr ist Sache des Bundes.

[1)] Mit Übergangsbestimmung.

Art. 125 Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung

Was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer, der Stempelsteuer und der besonderen Verbrauchssteuern bezeichnet oder für steuerfrei erklärt, dürfen die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten.

Art. 126 Finanzausgleich

Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete.

4. Titel: Volk und Stände

1. Kapitel: Stimm- und Wahlrecht

Art. 127

[1] Stimmberechtigt in Bundessachen sind alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Alle Stimmberechtigten haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

[2] Die Stimmberechtigten können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen. Sie können Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

2. Kapitel: Initiative und Referendum

Art. 128 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

[1] 100 000 Stimmberechtigte können die Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen.

[2] Das Volk entscheidet, ob diese durchzuführen ist.

Art. 129 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

[1] 100 000 Stimmberechtigte können eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

[2] Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben.

[3] Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ungültig.

[4] Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und legt sie Volk und Ständen zur Abstimmung vor. Lehnt sie die Initiative ab, so legt sie diese dem Volk zur Abstimmung vor; das Volk entscheidet, ob der Initiative

Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.

[5] Eine Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Verwerfung. Empfiehlt sie die Verwerfung, kann sie ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

[6] Volk und Stände stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenentwurf ab. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen. Sie können angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden; erzielt dabei die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.

Art. 130 Obligatorisches Referendum

[1] Volk und Ständen werden zur Abstimmung vorgelegt:

a. die Änderungen der Bundesverfassung;
b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
c. die Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone;
d. die dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; solche Bundesbeschlüsse müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden.

[2] Dem Volk werden zur Abstimmung vorgelegt:

a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
b. die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind;
c. die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte.

Art. 131 Fakultatives Referendum

[1] Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Ständen werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

a. Bundesgesetze;
b. allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse;
c. dringlich erklärte allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
d. 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. 132 Erforderliche Mehrheiten

[1] Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht.

[2] Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen.

[3] Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Standesstimme.

[4] Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Standesstimme.

5. Titel: Die Bundesbehörden

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 133 Wählbarkeit

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht können alle Stimmberechtigten weltlichen Standes gewählt werden.

Art. 134 Unvereinbarkeiten

[1] Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates und des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

[2] Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine Erwerbstätigkeit ausüben.

[3] Bedienstete des Bundes können weder Mitglied des Nationalrates noch Richterin oder Richter des Bundesgerichts sein.

[4] Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 135 Amtsdauer

Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer sechs Jahre.

Art. 136 Amtssprachen

Die Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, das Französische und das Italienische. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

Art. 137 Staatshaftung

Der Bund haftet für Schäden, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen.

Art. 138 Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

2. Kapitel: Bundesversammlung

1. Abschnitt: Organisation

Art. 139 Stellung

[1] Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.

[2] Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt.

Art. 140 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

[1] Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.

[2] Die Abgeordneten werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporzes bestimmt. Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung statt.

[3] Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.

[4] Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt. Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz.

Art. 141 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

[1] Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

[2] Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

[3] Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

Art. 142 Sessionen

[1] Die Räte versammeln sich regelmässig zu Sessionen. Das Gesetz regelt die Einberufung.

[2] Die Räte werden zu ausserordentlichen Sessionen einberufen, wenn der Bundesrat, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone dies verlangen.

Art. 143 Vorsitz

[1] Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten. Eine Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Präsidentin oder der Präsident können nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden.

[2] Im Ständerat dürfen die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht aus dem gleichen Kanton sein wie die Präsidentin oder der Präsident des vorangehenden Amtsjahres; das Amt der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten darf nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren von Ratsmitgliedern aus dem gleichen Kanton bekleidet werden.

Art. 144 Parlamentarische Kommissionen

[1] Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

[2] Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

Art. 145 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 146 Parlamentsdienste

Für die Vorbereitung der Geschäfte stehen der Bundesversammlung Parlamentsdienste zur Verfügung. Diese sind der Bundeskanzlei administrativ zugeordnet.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 147 Getrennte Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

[2] Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 148 Gemeinsame Verhandlung

[1] Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

a. Wahlen vorzunehmen;
b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;
c. Begnadigungen auszusprechen.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und um Erklärungen des Bundesrates entgegenzunehmen.

Art. 149 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

[1] Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

[2] In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

[3] Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

a. die Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen;
b. Subventionsbestimmungen in Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

[4] Die Bundesversammlung kann durch allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b der Teuerung anpassen.

Art. 151 Initiativrecht

[1] Jedem Rat, jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion und jeder parlamentarischen Kommission steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.

[2] Die Kantone haben das gleiche Recht.

Art. 152 Instruktionsverbot

[1] Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.

[2] Sie legen ihre Interessenbindungen offen.

Art. 153 Immunität

[1] Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Kommissionen sowie in den Fraktionen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

[2] Das Gesetz kann weitere Arten der Immunität vorsehen und diese auf weitere Personen ausdehnen.

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 154 Gesetzgebung

[1] Die Bundesversammlung erlässt Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

[2] Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz oder dem Referendum unterstehenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.

Art. 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

[1] Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Er ist zu befristen.

[2] Wird zu einem dringlich erklärten Bundesbeschluss die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieser ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

[3] Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird.

[4] Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

Art. 156 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

[1] Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

[2] Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Art. 157 Finanzen

Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab.

Art. 158 Wahlen

[1] Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

[2] Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.

Art. 159 Oberaufsicht

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

Art. 160 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

[1] Die Bundesversammlung beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

[2] Sie gewährleistet die Kantonsverfassungen.

[3] Sie genehmigt die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland, wenn der Bundesrat oder ein Kanton Einsprache erhebt.

Art. 161 Weitere Aufgaben und Befugnisse

[1] Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, erlässt sie zur Erfüllung der in Buchstabe a und b genannten Aufgaben Bundesbeschlüsse; in diesen Fällen kann sie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Referendum entziehen.
d. Sie ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.
e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.
f. Sie befindet über die Gültigkeit zustande gekommener Volksinitiativen.
g. Sie legt die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden fest.
h. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.
i. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.

[2] Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

[3] Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung

1. Abschnitt: Organisation und Verfahren

Art. 162 Bundesrat

Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.

Art. 163 Zusammensetzung und Wahl

[1] Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

[2] Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.

[3] Aus einem Kanton darf nicht mehr als eine Person gewählt werden.

Art. 164 Vorsitz

[1] Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat.

[2] Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates auf die Dauer eines Jahres gewählt.

[3] Eine Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden.

Art. 165 Kollegial- und Departementalprinzip

[1] Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.

[2] Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt.

[3] Den Departementen oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein.

Art. 166 Bundesverwaltung

[1] Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

[2] Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor.

[3] Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Art. 167 Bundeskanzlei

[1] Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates und besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung.

[2] Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet. Diese oder dieser wird von der Bundesversammlung gleichzeitig mit den Mitgliedern des Bundesrates gewählt.

2. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 168 Regierungspolitik

[1] Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.

[2] Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Art. 169 Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung

[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Vorschläge zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

[2] Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen.

Art. 170 Rechtsetzung und Vollzug

[1] Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.

[2] Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.

Art. 171 Finanzen

[1] Der Bundesrat erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung.

[2] Er sorgt für eine ordnungsgemässe Haushaltführung.

Art. 172 Beziehungen zum Ausland

[1] Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten; er vertritt die Schweiz nach aussen.

[2] Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht selbst für den Abschluss zuständig ist; er kann Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen.

[3] Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen.

Art. 173 Äussere und innere Sicherheit

[1] Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

[2] Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

[3] Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann er Verordnungen und Verfügungen erlassen.

[4] In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Art. 174 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

[1] Der Bundesrat pflegt die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und arbeitet mit ihnen zusammen.

[2] Er genehmigt die Erlasse der Kantone, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt.

[3] Er genehmigt die Verträge der Kantone mit dem Ausland; er kann gegen Verträge der Kantone unter sich Einsprache erheben.

[4] Er wacht über die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen.

Art. 175 Weitere Aufgaben und Befugnisse

[1] Der Bundesrat hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

a. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.
b. Er erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz.
c. Er nimmt die Wahlen vor, die nicht einer anderen Behörde zustehen.
d. Er behandelt Beschwerden, soweit das Gesetz es vorsieht.

[2] Das Gesetz kann dem Bundesrat weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

4. Kapitel: Bundesgericht

Art. 176 Stellung

[1] Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

[2] Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren der Bundesgerichtsbarkeit.

Art. 177 Verfassungsgerichtsbarkeit

[1] Das Bundesgericht beurteilt:

a. Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte;
b. Beschwerden wegen Verletzung von Garantien der Kantone zugunsten der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften;
c. Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen oder von Verträgen der Kantone;
d. öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

[2] Das Gesetz kann bestimmte Fälle anderen Bundesbehörden zur Entscheidung zuweisen.

Art. 178 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

[1] Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeit des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie in anderen Bereichen des Rechts.

[2] Die Kantone können dem Bundesgericht mit Zustimmung der Bundesversammlung Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht zur Beurteilung zuweisen.

Art. 179 Bundesassisen

[1] Das Bundesgericht zieht bei der Beurteilung der folgenden Strafsachen Geschworene zu:

a. Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft sowie Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden;
b. Verbrechen und Vergehen, die die Beziehungen zum Ausland stören;
c. politische Verbrechen und Vergehen im Zusammenhang mit einer bewaffneten Intervention des Bundes;

d. Fälle von straffälligen Bundesbeamten, die den Bundesassisen von einer Bundesbehörde überwiesen werden.

[2] Die Geschworenen sprechen sich über die Schuldfrage aus.

Art. 180 Massgebendes Recht

Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüssen und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

6. Titel:
Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen
1. Kapitel: Revision

Art. 181 Grundsatz

[1] Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.

[2] Wo die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung nichts anderes bestimmen, erfolgt die Revision auf dem Weg der Gesetzgebung.

Art. 182 Totalrevision

[1] Die Totalrevision der Bundesverfassung kann vom Volk oder von einem der beiden Räte vorgeschlagen oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.

[2] Geht die Initiative vom Volk aus oder sind sich die beiden Räte uneinig, so entscheidet das Volk über die Durchführung der Totalrevision.

[3] Stimmt das Volk der Totalrevision zu, so werden die beiden Räte neu gewählt.

[4] Die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts dürfen nicht verletzt werden.

Art. 183 Teilrevision

[1] Eine Teilrevision der Bundesverfassung kann vom Volk verlangt oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.

[2] Die Teilrevision muss die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen.

[3] Die Volksinitiative auf Teilrevision muss zudem die Einheit der Form wahren.

Art. 184 Inkrafttreten

Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist.

2. Kapitel: Übergangsbestimmungen

Art. 185

1. Übergangsbestimmung zu Art. 68 (Alpenquerender Transitverkehr)

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein.

2. Übergangsbestimmung zu Art. 69 (Pauschale Schwerverkehrsabgabe)

[1] Der Bund erhebt für die Benützung der dem allgemeinen Verkehr geöffneten Strassen auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 t eine jährliche Abgabe.

[2] Diese Abgabe beträgt:

a. für Lastwagen und Sattelmotorfahrzeuge von
   - über 3,5 bis 12 t Fr. 650
   - über 12 bis 18 t Fr. 2000
   - über 18 bis 26 t Fr. 3000
   - über 26 t Fr. 4000

b. für Anhänger von
   - über 3,5 bis 8 t Fr. 650
   - über 8 bis 10 t Fr. 1500
   - von über 10 t Fr. 2000

c. für Gesellschaftswagen Fr. 650

[3] Die Abgabesätze können mit einem allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschluss angepasst werden, sofern die Strassenverkehrskosten dies rechtfertigen.

[4] Ausserdem kann der Bundesrat die Tarifkategorie ab 12 t nach Absatz 2 auf dem Verordnungsweg an allfällige Änderungen der Gewichtskategorien im Strassenverkehrsgesetz anpassen.

[5] Der Bundesrat bestimmt für Fahrzeuge, die nicht das ganze Jahr in der Schweiz im Verkehr stehen, entsprechend abgestufte Abgabesätze; er berücksichtigt den Erhebungsaufwand.

[6] Der Bundesrat regelt den Vollzug. Er kann für besondere Fahrzeugkategorien die Ansätze im Sinne von Absatz 2 festlegen, bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Dadurch dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht besser gestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein.

[7] Der Reinertrag dieser Abgabe wird wie der Ertrag des Zuschlags zur Verbrauchssteuer nach Artikel 70 verwendet.

[8] Auf dem Weg der Gesetzgebung kann ganz oder teilweise auf diese Abgabe verzichtet werden.

[9] Dieser Artikel bleibt längstens bis zum 31. Dezember 2004 in Kraft.

3. Übergangsbestimmung zu Art. 70 (Nationalstrassenabgabe)

Die Nationalstrassenabgabe wird bis zum Erlass eines Bundesgesetzes nach dem bisherigen Recht erhoben.

4. Übergangsbestimmung zu Art. 74 (Kernenergie, Transport und Abgabe elektrischer Energie, Rohrleitungen)

Bis zum 23. September 2000 werden keine Rahmen-, Bau-, Inbetriebnahme- oder Betriebsbewilligungen für neue Einrichtungen zur Erzeugung von Kernenergie erteilt.

5. Übergangsbestimmung zu Art. 86 (Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit)

Bis zum Erlass einer Bundesgesetzgebung sind die Kantone zur gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen verpflichtet.

6. Übergangsbestimmung zu Art. 101 Abs. 3 (Bundesfeiertag)

[1] Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die Einzelheiten.

[2] Der Bundesfeiertag wird der Zahl der Feiertage nach Artikel 18 Absatz 2 des Arbeitsgesetzes nicht angerechnet.

7. Übergangsbestimmung zu Art. 103 (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)

Solange die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge aus an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen.

8. Übergangsbestimmung zu Art. 104 (Berufliche Vorsorge)

Versicherte, die zur Eintrittsgeneration gehören und deswegen nicht über die volle Beitragszeit verfügen, sollen je nach Höhe ihres Einkommens innert 10 bis 20 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschutz erhalten.

9. Übergangsbestimmung zu Art. 119 (Dauer der Steuererhebung)

Die direkte Bundessteuer darf längstens bis Ende 2006 erhoben werden.

10. Übergangsbestimmung zu Art. 121 (Mehrwertsteuer)

[1] Bis zum Inkrafttreten eines Mehrwertsteuergesetzes werden die Ausführungsbestimmungen durch den Bundesrat erlassen. Für die Ausführungsbestimmungen gelten die folgenden Grundsätze:

a. Der Steuer unterliegen:
   1. die Lieferungen von Gegenständen und die Dienstleistungen, die ein Unternehmen im Inland gegen Entgelt ausführt (einschliesslich Eigenverbrauch);
   2. die Einfuhr von Gegenständen.

b. Von der Steuer sind, ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug, ausgenommen:
   1. die von den Schweizerischen PTT-Betrieben erbrachten Leistungen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens;

2. die Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens;
3. die Leistungen im Bereich der Sozialfürsorge und der sozialen Sicherheit;
4. die Leistungen im Bereich der Erziehung, des Unterrichts sowie der Kinder- und Jugendbetreuung;
5. die kulturellen Leistungen;
6. die Versicherungsumsätze;
7. die Umsätze im Bereich des Geld- und Kapitalverkehrs mit Ausnahme der Vermögensverwaltung und des Inkassogeschäfts;
8. die Übertragung, die Vermietung auf Dauer sowie die Verpachtung von Grundstücken;
9. Wetten, Lotterien und sonstige Glücksspiele;
10. die Leistungen, die Einrichtungen ohne Gewinnstreben ihren Mitgliedern gegen einen statutarisch festgesetzten Beitrag erbringen;
11. die Lieferungen von als solchen verwendeten inländischen amtlichen Wertzeichen.

Zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität oder zur Vereinfachung der Steuererhebung kann die freiwillige Versteuerung von in diesem Buchstaben genannten Umsätzen mit Anspruch auf Vorsteuerabzug zugelassen werden.

c. Von der Steuer sind, mit Anspruch auf Vorsteuerabzug, befreit:
   1. die Ausfuhr von Gegenständen und die ins Ausland erbrachten Dienstleistungen;
   2. die mit der Ausfuhr oder Durchfuhr von Gegenständen zusammenhängenden Dienstleistungen.

d. Von der Steuerpflicht für die Umsätze im Inland sind ausgenommen:
   1. Unternehmen mit einem jährlichen steuerbaren Gesamtumsatz von nicht mehr als 75 000 Franken;
   2. Unternehmen mit einem jährlichen steuerbaren Gesamtumsatz von nicht mehr als 250 000 Franken, sofern der Steuerbetrag, nach Abzug der Vorsteuer, regelmässig 4000 Franken pro Jahr nicht übersteigt;
   3. Landwirte, Forstwirte und Gärtner, die ausschliesslich Erzeugnisse aus dem eigenen Betrieb liefern, sowie Viehhändler;
   4. Kunstmaler und Bildhauer für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke.

Zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität oder zur Vereinfachung der Steuererhebung kann die freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht mit Anspruch auf Vorsteuerabzug zugelassen werden.

e. Die Steuer beträgt:
   1. 2,0 Prozent auf den Lieferungen und der Einfuhr folgender Gegenstände, die der Bundesrat näher umschreiben kann:
      - Wasser in Leitungen,
      - Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke,
      - Vieh, Geflügel, Fische,
      - Getreide,
      - Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebende Pflanzen, Stecklinge, Pfropfreiser sowie Schnittblumen und Zweige, auch zu Sträussen, Kränzen und dergleichen gebunden,

- Futtermittel, Silagesäuren, Streumittel, Düngemittel und Pflanzenschutzstoffe,
- Medikamente,
- Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und andere Druckerzeugnisse in dem vom Bundesrat zu bestimmenden Ausmass;

2. 2,0 Prozent auf den Leistungen der Radio- und Fernsehanstalten mit Ausnahme derjenigen mit gewerblichem Charakter;
3. 6,5 Prozent auf den Lieferungen und der Einfuhr anderer Gegenstände sowie auf allen übrigen der Steuer unterstellten Leistungen.

f. Die Steuer wird vom Entgelt berechnet; beim Fehlen eines Entgelts sowie bei der Einfuhr ist der Wert des Gegenstandes oder der Dienstleistung massgebend.

g. Die Steuer schuldet:
1. der Steuerpflichtige, der einen steuerbaren Umsatz bewirkt;
2. der Empfänger von Dienstleistungen, die aus dem Ausland bezogen werden, sofern deren Gesamtbetrag jährlich 10 000 Franken übersteigt;
3. der Zollzahlungs- oder Zollmeldepflichtige, der einen Gegenstand einführt.

h. Der Steuerpflichtige schuldet die Steuer auf seinem steuerbaren Umsatz; verwendet er die ihm gelieferten Gegenstände und die ihm erbrachten Dienstleistungen für steuerbare Umsätze im In- oder Ausland, so kann er in seiner Steuerabrechnung von der von ihm geschuldeten Steuer als Vorsteuer abziehen:
1. die von anderen Steuerpflichtigen auf ihn überwälzte und
2. die auf der Einfuhr von Gegenständen oder auf dem Bezug von Dienstleistungen aus dem Ausland entrichtete Steuer;
3. 2,0 Prozent des Preises der Urprodukte, die er von nicht steuerpflichtigen Unternehmen nach Buchstabe d Ziffer 3 bezogen hat.

Für Ausgaben, die keinen geschäftlichen Charakter haben, besteht kein Vorsteuerabzugsrecht.

i. Über die Steuer und die Vorsteuer wird in der Regel vierteljährlich abgerechnet.

k. Für die Umsatzbesteuerung von Münz- und Feingold sowie von Gegenständen, die bereits einer fiskalischen Sonderbelastung unterliegen, können abweichende Bestimmungen erlassen werden.

l. Vereinfachungen können angeordnet werden, wenn sich daraus weder auf die Steuereinnahmen noch auf die Wettbewerbsverhältnisse in wesentlichem Ausmass Auswirkungen ergeben und sofern dadurch die Steuerabrechnung für andere Steuerpflichtige nicht übermässig erschwert wird.

m. Steuerhinterziehung und Steuergefährdung werden analog des übrigen Steuerstrafrechts des Bundes bestraft.

n. Die in Artikel 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht für die Strafbarkeit der Geschäftsbetriebe vorgesehene Sonderordnung kann auch auf Fälle angewendet werden, in denen eine Busse von mehr als 5000 Franken in Betracht kommt.

[2] Während der ersten fünf Jahre nach Einführung der Mehrwertsteuer werden pro Jahr 5 Prozent des Ertrages dieser Steuer für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zugunsten unterer Einkommensschichten verwendet. Die eidgenössischen Räte beschliessen, wie dieser zweckgebundene Anteil der Mehrwertsteuer nach Ablauf dieser Frist weiterzuverwenden ist.

[3] Für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen kann der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung einen tieferen Satz der Mehrwertsteuer festlegen, sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert.

[4] Die Mehrwertsteuer darf längstens bis Ende 2006 erhoben werden.

11. Übergangsbestimmung zu Art. 122 (Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer)

Bis zur Neuordnung des Finanzausgleichs unter den Kantonen beträgt der Kantonsanteil am Ertrag der Verrechnungssteuer 12 Prozent. Liegt der Satz der Verrechnungssteuer über 30 Prozent, so beträgt der Kantonsanteil 10 Prozent.

12. Übergangsbestimmung zu Art. 123 (Biersteuer)

Die Biersteuer wird bis zum Erlass eines Bundesgesetzes nach dem bisherigen Recht erhoben.

II

[1] Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben.

[2] Bestimmungen der Bundesverfassung, die in Gesetzesrecht zu überführen sind, gelten weiter bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen.

III

Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung, die vor dem Inkrafttreten der nachgeführten Bundesverfassung zur Unterzeichnung aufgelegt und die von Volk und Ständen angenommen worden sind, werden von der Bundesversammlung in die nachgeführte Bundesverfassung überführt.

IV

[1] Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt.

[2] Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

8679

B

Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 [1],
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

4. Titel: Volk und Stände

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 127 Sachüberschrift
Stimm- und Wahlrecht

Art. 127a Meinungs- und Willensbildung

[1] Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

[2] Das Gesetz regelt die Ausübung der politischen Rechte, insbesondere die Art der Finanzierung.

2. Kapitel: Volksinitiative

Art. 128 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

[1] 150 000 Stimmberechtigte oder acht Stände können die Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen. Das Initiativrecht der Stände ist vom kantonalen Parlament oder vom Volk auszuüben.

[2] Das Volk entscheidet, ob die Totalrevision durchzuführen ist.

Art. 129 Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

[1] 150 000 Stimmberechtigte oder acht Stände können in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen. Das Initiativrecht der Stände ist vom kantonalen Parlament oder vom Volk auszuüben.

[1] BBl 1997 I I

[2] Die Initiative muss die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen.

[3] Die Initiative wird Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Verwerfung. Empfiehlt sie die Verwerfung, kann sie ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

Art. 129a Allgemeine Volksinitiative

[1] 100 000 Stimmberechtigte oder acht Stände können in der Form einer allgemeinen Anregung die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen. Das Initiativrecht der Stände ist vom kantonalen Parlament oder vom Volk auszuüben.

[2] Die Initiative muss die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen.

[3] Ist die Bundesversammlung mit der Initiative einverstanden, so setzt sie diese durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder Bundesgesetzgebung um.

[4] Lehnt die Bundesversammlung die Initiative ab, so legt sie diese dem Volk zur Abstimmung vor. Wird die Initiative in der Volksabstimmung angenommen, so setzt die Bundesversammlung sie durch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung oder Bundesgesetzgebung um.

[5] Die Bundesversammlung kann dieser Änderung einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

3. Kapitel: Referendum

Art. 130 Obligatorisches Referendum

[1] Volk und Ständen werden zur Abstimmung vorgelegt:

a. die Änderungen der Bundesverfassung;
b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
c. die Änderungen im Bestand und im Gebiet der Kantone;
d. die dringlich erklärten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; solche Bundesbeschlüsse müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden.

[2] Dem Volk werden zur Abstimmung vorgelegt:

a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
b. die von der Bundesversammlung abgelehnten allgemeinen Volksinitiativen.

Art. 131 Fakultatives Gesetzesreferendum

Auf Verlangen von 100 000 Stimmberechtigten oder acht Ständen werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

a. Bundesgesetze;
b. allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse;

c. dringlich erklärte allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt.

Art. 131a Fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum

Auf Verlangen von 100 000 Stimmberechtigten oder acht Ständen werden dem Volk selbständige Ausgabenbeschlüsse sowie Beschlüsse, die sich auf Artikel 161 Absatz 3 stützen, zur Abstimmung vorgelegt, wenn die Bundesversammlung sie dem fakultativen Referendum unterstellt.

Art. 131b Fakultatives Referendum in internationalen Belangen

[1] Auf Verlangen von 100 000 Stimmberechtigten oder acht Ständen werden dem Volk die Genehmigungsbeschlüsse der Bundesversammlung zu völkerrechtlichen Verträgen zur Abstimmung vorgelegt:

a. die unbefristet und unkündbar sind;
b. die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
c. die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen;
d. deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen oder von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen erfordert, die Rechte oder Pflichten Privater begründen.

[2] Die Bundesversammlung kann die Genehmigungsbeschlüsse weiterer völkerrechtlicher Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

Art. 131c Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen.

4. Kapitel: Weitere Bestimmungen

Art. 131d Vorlage von Alternativen

[1] Nimmt die Bundesversammlung eine Verfassungsänderung an, so kann sie zwei Alternativtexte vorlegen.

[2] Nimmt die Bundesversammlung ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss an, so kann sie den Haupttext und einen Alternativtext dem fakultativen Referendum unterstellen. Wird keine Volksabstimmung verlangt, so tritt der Haupttext in Kraft.

[3] Bei der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge sind Alternativen ausgeschlossen.

Art. 131e Abstimmung über Alternativen und Gegenentwürfe

[1] Bei der Abstimmung über Alternativtexte können die Stimmberechtigten dem einen oder dem anderen Text oder beiden Texten zustimmen oder beide verwerfen.

Sie können angeben, welchem Text sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden. Erzielt bei Verfassungsänderungen in der Stichfrage der eine Text mehr Volks- und der andere mehr Standesstimmen, so tritt der Text in Kraft, der mehr Volksstimmen erhält.

[2] Dasselbe Verfahren kommt zur Anwendung, wenn ein Gegenentwurf einer Volksinitiative gegenübergestellt wird.

Art. 131f Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand

Werden kurz aufeinanderfolgend zwei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht, so kann die Bundesversammlung diese nach einem ähnlichen Verfahren, wie es bei der Abstimmung über Alternativen vorgesehen ist, zur Abstimmung vorlegen.

5. Titel: Die Bundesbehörden

2. Kapitel: Bundesversammlung

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 154 Abs. 1

[1] Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen.

Art. 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

[1] Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Er ist zu befristen.

[2] Mit der Dringlichkeitsklausel kann nur ein Bundesbeschluss versehen werden, der rechtsetzende Bestimmungen enthält.

[3] Wird zu einem dringlich erklärten Bundesbeschluss die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieser ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

[4] Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird.

[5] Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der in der Volksabstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

Art. 161 Abs. 1 Bst. f

[1] Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

f. Sie erklärt zustande gekommene Volksinitiativen gültig; zweifelt sie an der Gültigkeit, so ruft sie das Bundesgericht an.

4. Kapitel: Bundesgericht

Art. 177a Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der Volksinitiative

[1] Zweifelt die Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts einhält, so ruft sie das Bundesgericht an.

[2] Das Bundesgericht prüft innert angemessener Frist, ob die Volksinitiative den für sie geltenden Regeln entspricht. Ist dies nicht der Fall, erklärt das Bundesgericht sie ganz oder teilweise ungültig.

[3] Der Entscheid des Bundesgerichts bindet die Bundesversammlung.

6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen

1. Kapitel: Revision

Art. 182 Totalrevision

[1] Die Totalrevision der Bundesverfassung kann vom Volk oder von acht Ständen vorgeschlagen oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.

[2] Geht die Initiative vom Volk oder von den Ständen aus, so entscheidet das Volk über die Durchführung der Totalrevision.

[3] Stimmt das Volk der Totalrevision zu, so werden die beiden Räte neu gewählt.

[4] Die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts dürfen nicht verletzt werden.

Art. 183 Abs. 1

[1] Eine Teilrevision der Bundesverfassung kann vom Volk oder von acht Ständen verlangt oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.

II

[1] Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt.

[2] Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

8679

C

Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 [1],
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Titel 2: Grundrechte und Sozialziele

1. Kapitel: Grundrechte

Art. 25a Rechtsweggarantie

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

3. Titel: Bund und Kantone

2. Kapitel: Zuständigkeiten

9. Abschnitt: Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen

Art. 113 Zivilrecht

[1] Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts ist Sache des Bundes.

[2] Für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Art. 114 Strafrecht

[1] Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

[2] Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

[1] BBl 1997 I 1

[3] Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren für die Errichtung von Anstalten und für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug sowie an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen.

5. Titel: Die Bundesbehörden

4. Kapitel: Bundesgericht und andere richterliche Behörden

Art. 176 Stellung des Bundesgerichts

[1] Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

[2] Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren.

[3] Das Gericht verwaltet sich selbst.

Art. 177 Zuständigkeiten des Bundesgerichts

[1] Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten wegen Verletzung von:

a. Bundesrecht;
b. Völkerrecht;
c. interkantonalem Recht;
d. kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
e. Garantien der Kantone zugunsten der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften;
f. eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte.

[2] Es beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

[3] Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichts begründen.

[4] Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden.

Art. 178 Normenkontrolle

[1] Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht verstösst.

[2] Auf Begehren eines Kantons prüft das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss die verfassungsmässig gewährleisteten Zuständigkeiten der Kantone verletzt.

[3] Es entscheidet, inwieweit das Bundesgesetz oder der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss anzuwenden ist.

[4] Im übrigen darf weder das Bundesgericht noch eine andere Behörde einem Bundesgesetz, einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder Völkerrecht die Anwendung versagen.

Art. 178a Zugang zum Bundesgericht

[1] Das Gesetz bestimmt die Vorinstanzen und regelt den Zugang zum Bundesgericht.

[2] Der Zugang ist zu gewährleisten, wenn es um eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung geht oder wenn der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat.

[3] Das Gesetz kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen; vorbehalten bleibt die Vorlage durch das letztinstanzlich zuständige Gericht bei Zweifeln über die Auslegung von Bundesrecht und Völkerrecht sowie bei Zweifeln über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

Art. 179 Weitere richterliche Behörden des Bundes

[1] Der Bund bestellt ein Strafgericht; dieses beurteilt erstinstanzlich Straffälle, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesstrafgerichts begründen.

[2] Der Bund bestellt richterliche Behörden für die Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung.

[3] Das Gesetz kann weitere richterliche Behörden des Bundes vorsehen.

Art. 179a Richterliche Behörden der Kantone

Die Kantone bestellen richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlichrechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen.

Art. 180 *Richterliche Unabhängigkeit*

Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

II

[1] Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt.

[2] Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

8679

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1997
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	01
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	96.091
Datum Date Data	14.01.1997
Seite Page Pagina	1-642
Ref. No	10 054 111

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.