

## Materialien für Referate

### Die Dokumentation umfasst:

- "Was bringt die neue Bundesverfassung?"
- "Fragen zur neuen Bundesverfassung"
- Musterreferat zur neuen-Verfassung:
  - Grundreferat
  - Zusatzbausteine zu den Themen Grundrechte, Sozial- und Wirtschaftsverfassung, Föderalismus, Volksrechte und Organisation der Bundesbehörden
  - Folienset
- Hinweise zur Reform der Justiz und der Volksrechte
- Die neue Bundesverfassung (Separatum des Bundesblattes)
- Referentenliste

### Weitere Hinweise:

*Kontaktadresse:* Bundesamt für Justiz, Dienst für die Totalrevision BV, Taubenstrasse 16, 3003 Bern (Tel. 031 322 41 37; Fax 031 322 42 75).

*Reden von Bundesrat Arnold Koller sowie von Experten* zur neuen Bundesverfassung können bei der Kontaktadresse bestellt werden.

Über das *Internet* können zahlreiche weitere Dokumente als Drucksache bestellt oder abgerufen werden (<http://www.reform.admin.ch> und <http://www.pd.admin.ch>).

Weitere Exemplare der neuen Bundesverfassung und der Dokumentation zur neuen Bundesverfassung können bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, bestellt werden.

Wegen der hohen Produktionskosten bitten wir Sie, die Dokumentation nach Gebrauch an die Kontaktadresse zurückzuschicken. Sie leisten damit einen Beitrag zu unseren Sparanstrengungen. Wir danken Ihnen bestens.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Bundesamt für Justiz

---

**WAS BRINGT  
DIE NEUE BUNDESVERFASSUNG ?**

18. Dezember 1998

## Inhaltsübersicht

1	ALLGEMEINES	3
2	FORMALE VERBESSERUNGEN	4
3	ANPASSUNGEN AN DIE VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT	5
4	MATERIELLE NEUERUNGEN	8
5	HERAUFSTUFUNGEN (NEU AUF VERFASSUNGS- STATT AUF GESETZESEBENE)	9
6	STREICHUNG VERALTETER NORMEN	10
7	VERZICHT AUF NICHT VERFASSUNGSWÜRDIGE NORMEN	11

### Abkürzungen:

BV    Geltende Bundesverfassung

nBV    Neue Bundesverfassung

# 1 Allgemeines

## - **Der Auftrag ist erfüllt**

1987 hat das Parlament dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihm einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung zu unterbreiten. Mit der Überweisung der Motion Josi Meier 1993 hat es diesen Auftrag bekräftigt. Gleichzeitig hat es sich zum Ziel gesetzt, die neue Verfassung auf Ende des Jubiläumsjahres 1998 zu verabschieden. Dieses Ziel ist erreicht.

## - **Leistungsausweis der Behörden**

Parlament, Regierung und Verwaltung haben gezeigt, dass sie in der Lage sind, ein grosses, politisch anspruchsvolles und juristisch aufwendiges Vorhaben in kurzer Zeit zu bewältigen. Zwar wurde seit Mitte der sechziger Jahre über die Verfassungsreform diskutiert, die Arbeiten für die nun verabschiedete Vorlage sind aber erst nach dem EWR-Nein aufgrund eines neuen Konzepts wieder aufgenommen worden.

## - **Eine verständliche und vollständige Verfassung**

Die neue Bundesverfassung vermittelt das heute geltende Verfassungsrecht in verständlicher Sprache. Sie ist klar gegliedert und vollständig. Ungeschriebenes Verfassungsrecht und verfassungswürdige Gesetzesbestimmungen werden neu in den Verfassungstext aufgenommen. Andererseits wird eine ganze Reihe veralteter oder nicht verfassungswürdiger Bestimmungen nicht mehr weitergeführt. Der neue Verfassungstext bringt damit die heute gelebte Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck.

## - **Die Wesensmerkmale der Eidgenossenschaft werden verdeutlicht**

Direkte Demokratie, Föderalismus, Schutz der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit gehören zu den prägenden Merkmalen der heutigen Schweiz. Diese Merkmale sind in der geltenden Verfassung nur teilweise sichtbar. Die neue Bundesverfassung macht sie deutlich und bringt ein zeitgemässes Staatsverständnis zum Ausdruck. Sie ist damit auch Anlass für eine Diskussion über die Grundwerte der Schweiz.

## - **Bestätigung verfassungsrechtlicher Entwicklungen**

Der Verfassungstext ist seit der letzten Totalrevision im Jahre 1874 rund 140 mal neuen Entwicklungen angepasst worden. Gleichzeitig ist das Verfassungsrecht aber auch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die Praxis der anderen Bundesbehörden und durch das internationale Recht in wesentlichen Teilen ergänzt und weiterentwickelt worden. Die neue Bundesverfassung trägt dieser Weiterentwicklung Rechnung.

## - **Inhaltliche Neuerungen**

Die neue Bundesverfassung zeichnet aber nicht bloss das bereits geltende Recht nach. Sie enthält auch verschiedene inhaltliche Neuerungen, für die im Parlament ein breiter politischer Konsens bestand. Sie bot Gelegenheit für zahlreiche punktuelle Fortschritte, die sonst wohl nicht oder nicht so rasch erzielt worden wären.

## - **Grundlage für weitere Reformen**

Die Anpassung des Verfassungstexts an die Verfassungswirklichkeit ist aus der Sicht des Bundesrates und des Parlaments vor allem auch eine wichtige Grundlage für weitere, inhaltliche Reformen. Solche sind insbesondere im institutionellen Bereich notwendig. Verschiedene Reformpakete (Justizreform, Reform der Volksrechte, Staatsleitungsreform, Reform des Finanzausgleichs), über die Volk und Stände einzeln abstimmen werden, sind in Vorbereitung und können leicht in die neue Verfassung integriert werden. Die neue Verfassung ist damit offen für die Herausforderungen der Zukunft.

## 2 **Formale Verbesserungen**

- **Sprache:** Die neue Verfassung verwendet Formulierungen, die dem heutigen Sprachgebrauch entsprechen, vermeidet soweit möglich Fach- und Fremdwörter und bedient sich einer einheitlichen Ausdrucksweise. Die Geschlechter werden durch geschlechtsneutrale Wendungen oder durch die Erwähnung der männlichen und weiblichen Form sprachlich gleichgestellt (deutsche Fassung konsequent, französische und italienische Fassung mehrheitlich).
- **Systematik:** Die neue Verfassung ist klar aufgebaut, übersichtlich gegliedert und verwendet Sachtitel für jeden Artikel. Die einzelnen Artikel sind in vielen Fällen kürzer und haben ebenfalls einen klaren Aufbau.
- **Vollständigkeit:** Die neue Verfassung gibt das geltende Verfassungsrecht möglichst vollständig wieder. Die Verfassungswürdigkeit gewisser Normen ist letztlich eine politische Wertungsfrage. Bundesrat und Parlament haben daher Heraufstufungen (z.B. Datenschutz, vgl. Ziff. 5) und Herabstufungen (z.B. Absinthverbot, vgl. Ziff. 7) vorgenommen. Der neue Verfassungstext ist trotz Aufnahme ungeschriebenen Verfassungsrechts kürzer als der alte.
- **Dichte:** Die neue Verfassung regelt das Verfassungsrecht in einheitlicher Dichte. Verfassungsartikel, die erst vor kurzer Zeit von Volk und Ständen beschlossen wurden, sind möglichst nicht verändert worden.

### 3 Anpassungen an die Verfassungswirklichkeit

Das geltende schweizerische Verfassungsrecht ist nicht nur im Verfassungstext enthalten; es hat sich teilweise auch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die Behördenpraxis und das von der Schweiz übernommene internationale Recht weiterentwickelt. Mit der neuen Verfassung wird diese Entwicklung aufgenommen. Die Lücken im Verfassungstext werden geschlossen. Gleichzeitig werden bisher offene Fragen geklärt.

Die nachfolgende Aufzählung enthält wichtige Elemente, denen Verfassungsrang zuerkannt wird, die aber in der geltenden Verfassung nicht enthalten sind:

- **Künftige Generationen:** In der Präambel wird die Verantwortung des Schweizer Volkes und der Kantone gegenüber den künftigen Generationen festgehalten.
- **Verantwortung gegenüber der Schöpfung:** Die Präambel der neuen Bundesverfassung macht auch die Verantwortung des Schweizervolkes und der Kantone gegenüber der Schöpfung deutlich. Dies in Ergänzung zur Anrufung Gottes.
- **Nachhaltigkeit:** In der Präambel und in den Art. 2 nBV und 73 nBV wird die Nachhaltigkeit als Ziel festgehalten, in weiteren Bestimmungen (Aussenpolitik, Raumplanung, Wasser, Energie, Landwirtschaft, Haushaltführung) ist sie zumindest angesprochen.
- **Förderung der Chancengleichheit:** Im Zweckartikel wird hervorgehoben, dass Bund und Kantone für eine möglichst grosse Chancengleichheit aller sorgen sollen.
- **Grundsätze staatlichen Handelns:** In Art. 5 nBV sind namentlich das Legalitätsprinzip, das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Erfordernis des öffentlichen Interesses und der Grundsatz von Treu und Glauben festgehalten.
- **Beachtung des Völkerrechts:** Art. 5 Abs. 4 nBV gebietet Bund und Kantonen, das Völkerrecht zu beachten.
- **Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung:** Art. 6 nBV bringt die grundlegenden Ideen der Subsidiarität und der Solidarität zum Ausdruck. Er thematisiert das Verhältnis zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat und macht deutlich, dass der Einzelne nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten hat.
- **Grundrechte:** In einem ausführlichen Grundrechtskatalog werden viele bisher ungeschriebene, aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis und des internationalen Rechts gültige Grundrechte und Grundrechtsgehalte neu in den Verfassungstext aufgenommen:
  - Schutz der Menschenwürde (Art. 7 nBV),
  - Diskriminierungsverbot, mit Aufzählung häufiger Diskriminierungsstatbestände (Art. 8 nBV),
  - Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9 nBV),
  - Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art. 10 nBV),
  - Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 nBV),
  - Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 nBV),

- Schutz der Privatsphäre (Art. 13 nBV),
  - Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 nBV),
  - Medienfreiheit (Art. 17 nBV),
  - Sprachenfreiheit (Art. 18 nBV),
  - Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 nBV),
  - Kunstfreiheit (Art. 21 nBV),
  - Versammlungsfreiheit (Art. 22 nBV),
  - Schutz vor Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25 nBV),
  - Koalitionsfreiheit (Art. 28 nBV) ; sie beinhaltet auch Streik und Aussper-  
rung, die als letzte Mittel zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens zu-  
lässig sind,
  - Allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29 nBV),
  - Garantien in gerichtlichen Verfahren (Art. 30 nBV),
  - Garantien beim Freiheitsentzug (Art. 31 nBV)
  - Garantien im Strafverfahren (Art. 32 nBV),
  - Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 nBV).
- **Sozialziele:** Erstmals werden die bisher in verschiedenen Kompetenzbestim-  
mungen sowie in internationalen Verträgen verstreut zu findenden Ziele im So-  
zialbereich in einer Bestimmung (Art. 41 nBV) zusammengefasst. Der Artikel hält  
auch fest, dass die Sozialziele in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und  
privater Initiative, im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten von  
Bund und Kantonen sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel zu verwirklichen  
sind. Er macht die sozialstaatliche Dimension der Schweizerischen Eidgenossen-  
schaft deutlich.
  - **Föderalismus:** In den Art. 42-49 nBV werden das Verhältnis von Bund und  
Kantonen, die Grundsätze der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen  
sowie das Zusammenwirken von Bund und Kantonen in grundsätzlicher, ausführ-  
licher Art und Weise umschrieben. Besonders betont wird die Partnerschaft zwi-  
schen Bund und Kantonen.
  - **Gemeinden und Städte:** Art. 50 nBV bringt die Dreistufigkeit des schweizeri-  
schen Staates zum Ausdruck. Er umschreibt die Stellung der Gemeinden und  
verpflichtet den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht zu nehmen  
auf die Städte, die Agglomerationen und die Berggebiete.
  - **Bestand und Gebiet der Kantone:** Art. 53 nBV regelt erstmals auf Verfassungs-  
stufe Änderungen im Bestand der Kantone sowie Gebietsveränderungen und  
Grenzbereinigungen zwischen den Kantonen.
  - **Aussenpolitik:** Die neue Verfassung hält die generelle Zuständigkeit des Bundes  
für die auswärtigen Angelegenheiten ausdrücklich und in umfassendem Sinn fest  
und nennt die aussenpolitischen Ziele des Bundes (Art. 54 nBV). Die Mitwir-  
kungsrechte der Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten wer-  
den ausdrücklich erwähnt (Art. 184 Abs. 1 nBV).
  - **Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden:** Art. 55 nBV ga-  
rantiert den Kantonen, dass sie an der Vorbereitung aussenpolitischer Ent-

scheide mitwirken können, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind; dass die Kantone vom Bund rechtzeitig und umfassend informiert werden; dass ihren Stellungnahmen besonderes Gewicht zukommt und dass sie in geeigneter Form an internationalen Verhandlungen mitwirken können, wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind.

- **Jugendarbeit und Erwachsenenbildung:** Die Bundeskompetenz in diesen Bereichen wird in Art. 67 nBV ausdrücklich verankert (bisher Teil der ungeschriebenen Kulturförderungskompetenz).
- **Kultur:** Mit Art. 69 nBV wird die bisher ungeschriebene Kompetenz des Bundes explizit in die Verfassung aufgenommen.
- **Sprache:** Art. 70 nBV bringt das Sprachenrecht auf Verfassungsebene klarer zum Ausdruck und enthält insbesondere eine präzisere Umschreibung der Anliegen, die dem Territorialitätsprinzip zugrunde liegen.
- **Wirtschaft:** Das gesamte Wirtschaftsverfassungsrecht ist besser gegliedert und inhaltlich verdeutlicht worden. Spezielle Erwähnung verdienen neben dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 nBV) die Grundsätze der Wirtschaftsordnung (Art. 94 nBV) mit dem klaren Bekenntnis zum Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Es wird zum Ausdruck gebracht, dass dem Wettbewerb in einer privatwirtschaftlich orientierten Marktwirtschaft zentrale Bedeutung zukommt. Geklärt wird ausserdem in Art. 98 nBV die Bundeskompetenz zum Erlass von Vorschriften über Finanzdienstleistungen.
- **Gentechnologie:** Art. 119 nBV enthält ein ausdrückliches Klonverbot.
- **Fiskalrecht:** Art. 127 nBV nennt die wichtigsten Grundsätze der Besteuerung.
- **Sozialpolitische Kompetenzen:** Das Drei-Säulen-Konzept der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird in Art. 111 nBV ausdrücklich festgehalten. Art. 110 nBV (Arbeit) stellt klar, dass der Bundesfeiertag ein bezahlter Feiertag ist.
- **Parteienartikel:** Artikel 137 nBV macht die wichtige Rolle der Parteien im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess deutlich und anerkennt damit ihre staatspolitische Bedeutung.
- **Zwingendes Völkerrecht:** Artikel 139 nBV hält - in Übereinstimmung mit der jüngsten Entscheidung der Bundesversammlung in Sachen Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" - fest, dass das zwingende Völkerrecht als Schranke der Verfassungsrevision gilt.
- **Teilgültigkeit von Volksinitiativen:** Artikel 139 Abs. 3 nBV hält ausdrücklich die Möglichkeit der Teilungültigerklärung von Volksinitiativen fest.
- **Gesetzesbegriff und Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen:** Artikel 164 nBV führt einen materiellen Gesetzesbegriff ein und regelt die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen.
- **Planung der Staatstätigkeit:** Gestützt auf Artikel 173 Bst. g nBV kann die Bundesversammlung an wichtigen Planungen und anderen staatsleitenden Prozessen mitwirken.

- **Einzelakte der Bundesversammlung:** Artikel 173 Bst. h nBV bietet neu eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage, wonach die Bundesversammlung über Einzelakte entscheidet, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.

#### 4 Materielle Neuerungen

Das Parlament hat einige inhaltliche Neuerungen beschlossen. Es handelt sich durchwegs um Fragen, bei denen ein breiter Konsens bestand. Umstrittene Fragen sollen dagegen im Rahmen von eigenständigen Reformpaketen oder auf dem Weg einer Teilrevision der Verfassung angegangen werden.

Zu den inhaltlichen Neuerungen der neuen Verfassung zählen:

- **Integration Behinderter:** Art. 8 nBV enthält einen Auftrag an den Gesetzgeber, die Benachteiligung von Behinderten durch geeignete Massnahmen zu bekämpfen.
- **Gebietsveränderungen zwischen Kantonen:** Neu geregelt wird in Art. 53 Abs. 3 nBV die Gebietsveränderung zwischen Kantonen: wenn die betroffene Bevölkerung und die beiden Kantone einer solchen zustimmen, so genügt fortan die Genehmigung durch die Bundesversammlung, gegen die das fakultative Referendum möglich ist. Eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen wie im Fall Vellerat wäre demnach nicht mehr nötig.
- **Genehmigung von Verträgen der Kantone mit dem Ausland:** Art. 56 nBV sieht im Gegensatz zu Art. 85 Ziff. 5 und 102 Ziff 7 BV keine generelle Genehmigungspflicht des Bundes mehr vor. Die Kantone sollen künftig den Bundesrat vor Abschluss der Verträge informieren. Läuft ein Vertrag dem Recht oder den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone zuwider, so kann der Bundesrat bei der Bundesversammlung dagegen Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3 nBV). Diese entscheidet über die Genehmigung (Art. 172 Abs. 3 nBV).
- **Statistik:** Art. 65 nBV enthält zum einen bisher ungeschriebenes Recht. Er schafft darüber hinaus eine klar begrenzte Gesetzgebungskompetenz für den Bund.
- **Berufsbildung:** Art. 63 nBV schafft neu eine umfassende Bundeskompetenz (keine Einschränkung mehr auf sogenannte BIGA-Berufe).
- **Kunst und Musik:** Im Kulturartikel Art. 69 nBV erhält der Bund eine Kompetenz zur Förderung von Kunst und Musik.
- **Mehrsprachigkeit:** Art. 70 nBV enthält einen Auftrag zur Unterstützung mehrsprachiger Kantone durch den Bund.
- **Seilbahnen:** Art. 87 nBV enthält eine umfassende Kompetenz des Bundes über Seilbahnen.

- **Wählbarkeit:** Artikel 143 nBV hebt den Ausschluss von Personen geistlichen Standes für Wahlen in den Nationalrat und in den Bundesrat auf.
- **Einberufung einer ausserordentlichen Session der Bundesversammlung:** Nach Art. 151 nBV kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates eine ausserordentliche Session einberufen. Bisher konnten dies ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone (Art. 86 Abs. 2 BV); der Ständerat hatte keine Kompetenz zur Einberufung.
- **Vizepräsidium der Räte:** Nach Art. 152 nBV wählen beide Räte zwei Personen als Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten ihres Rates.
- **Rechte der Kommissionen:** Parlamentarischen Kommissionen können Entscheidungskompetenzen (keine Rechtsetzung) übertragen werden (Art. 153 Abs. 3 nBV).
- **Parlamentdienste:** Artikel 155 nBV unterstellt die Parlamentsdienste neu der Bundesversammlung (bisher Bundeskanzlei).
- **Neues System der Erlassformen:** Artikel 163 sieht ein vereinfachtes System für die Erlassformen der Bundesversammlung vor; der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss entfällt.
- **Oberaufsicht des Parlaments:** Nach Artikel 169 Absatz 2 dürfen den Delegationen von Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten werden.
- **Wirksamkeitsüberprüfung:** Die Bundesversammlung hat nach Art. 170 nBV dafür zu sorgen, dass die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes evaluiert wird.
- Eingehendere Umschreibung der Voraussetzungen zum Erlass **verfassungs-unmittelbarer Verordnungen** des Bundesrats im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit (in Anlehnung an neuere Kantonsverfassungen; Art. 185 Abs. 3 nBV)
- **Truppenaufgebot für die Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit:** Nach Art. 185 Abs. 4 nBV darf der Bundesrat neu bis zu 4'000 (bisher: 2'000) Angehörige der Armee ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung für den Aktivdienst aufbieten.

## 5 Heraufstufungen (neu auf Verfassungs- statt auf Gesetzesebene)

Gewisse Elemente, darunter auch solche von grundlegender Bedeutung, werden neu ausdrücklich in der Verfassung geregelt werden. Dazu zählen die folgenden:

- **Anspruch auf Datenschutz (Art. 13 nBV)**
- **Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 108 nBV)**

- **Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht** (Art. 136 nBV)
- **Amtsdauer der Bundesrichter** (Art. 145 nBV)
- **Ausdrückliche Erwähnung der politischen Parteien als Vernehmlassungsteilnehmer** (Art. 147 nBV)
- **Parlamentarische Kommissionen und ihre Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse** (Art. 153 nBV)
- **Fraktionen** (Art. 154 nBV)
- **Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch die Bundesversammlung** (Art. 155 nBV)
- **Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Parlaments** (Art. 161 nBV)
- **Immunität** (Art. 162 nBV)
- **Verfassungsgrundlage für Verordnungen der Bundesversammlung** (Art. 163 nBV)
- **Verfassungsgrundlage für die parlamentarischen Handlungsinstrumente.** Der Gesetzgeber wird auch regeln, mit welchen Instrumenten die Bundesversammlung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann (Art. 171 nBV).

## 6 Streichung veralteter Normen

Die alte Verfassung enthält Normen, die heute jede Bedeutung verloren haben. Sie sollen nicht mehr in die neue Verfassung übernommen werden. Erwähnt seien etwa:

- **Verbot von Untertanenverhältnissen** (Art. 4 BV)
- **Verbot für die Kantone, mehr als 300 Mann stehende Truppen zu halten** (Art. 13 Abs. 2 BV)
- **Gegenseitige militärische Hilfe der Kantone** (Art. 15 BV)
- **Pflicht der Kantone, den freien Durchzug der Truppen zu gewähren** (Art. 17 BV)
- **Auswanderungsagenturen** (Art. 34 BV)
- **Einlöschungspflicht für Banknoten und Golddeckung für die ausgegebenen Banknoten** (Art. 39 Abs. 6 und 7 BV)
- **Verfügung über die Begräbnisplätze** (53 Abs. 2; das Recht auf ein schickliches Begräbnis wird als Element des Schutzes der Menschenwürde betrachtet und ist somit in Art. 6 nBV enthalten)
- **Brauteinzugsgebühren** (Art. 54 BV)

- **Abzugs- und Zugrechte** (Art. 62 BV)
- **Freizügigkeit** (im Güterverkehr; Art. 63 BV)
- **Vollzug von Vergleichen oder schiedsrichterlichen Sprüchen über Streitigkeiten zwischen Kantonen** (Art. 102 Ziff. 5 BV)
- **Bundesassisen** (Art. 112 BV)

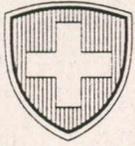
Im weiteren kann auf die Weiterführung zahlreicher Artikel der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verzichtet werden: Militärlasten sowie Post- und Zollentschädigungen für das Jahr 1875 (Art. 1 ÜB BV); Inkrafttreten der Bestimmungen über die Organisation und die Befugnisse des Bundesgerichts (Art. 3 ÜB BV); Einführung der unentgeltlichen Volksschule (Art. 4 ÜB BV); Kantonsanteil am Militärflichtersatz (Art. 6 ÜB BV); Finanzierung der AHV (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 und 3 ÜB BV); Eintrittsgeneration der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Art. 11 Abs. 2 Satz 3 ÜB BV); Inkraftsetzen von Art. 116<sup>bis</sup> BV betreffend Bundesfeiertag (Art. 20 Abs. 1 ÜB BV).

## 7 Verzicht auf nicht verfassungswürdige Normen

In einigen Punkten regelt die alte Verfassung Fragen, die aus heutiger Sicht nicht mehr verfassungswürdig sind. In diesen Fällen wird eine Regelung auf Gesetzesstufe als genügend erachtet:

- **Verbot der Militärkapitulationen** (Art. 11 BV)
- **Ordensverbot** (Art. 12 BV): Für alle in Artikel 12 genannten Behörden wird auf eine Verfassungsbestimmung verzichtet.
- **Unentgeltlichkeit und Aufbewahrung der Ausrüstung** (Art. 18 Abs. 3 BV)
- **Brotgetreide** (Art. 23<sup>bis</sup> BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.
- **Wasserrecht** (Art. 24<sup>bis</sup> BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.
- **Übergangsbestimmung zum Moorschutz** (Art. 24<sup>sexies</sup> ÜB BV): Hat zwar nicht Eingang in die Gesetzgebung gefunden, doch kann darauf verzichtet werden.
- **Absinthverbot** (Art. 32<sup>ter</sup> BV) und andere Detailbestimmungen über den Alkohol (Art. 32<sup>bis</sup>, 32<sup>quater</sup> BV)
- **Sozialversicherungen** (Art. 32<sup>bis</sup>, 34<sup>quater</sup>, 41<sup>ter</sup> BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.
- **Autobahnvignette** (Art. 36<sup>quinquies</sup> BV): Gesetz genügt für Einzelheiten.
- **Fuss- und Wanderwege** (Art. 37<sup>quater</sup> BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten
- **Geld- und Währungspolitik** (Art. 38 und 39 BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.

- **Steuerbefreiung der Nationalbank** (Art. 39 BV)
- **Waffen und Kriegsmaterial** (Art. 41 BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.
- **Mehrwertsteuer** (Art. 41<sup>ter</sup> BV, 8, 8<sup>bis</sup>, 8<sup>ter</sup> ÜB BV): Gesetz genügt für Einzelheiten.
- **Glaubens- und Gewissensfreiheit** (Art. 49 und 50 BV): Allgemeiner Grundsatz genügt
- **Auslieferung** (Art. 67 BV)
- **Unvereinbarkeiten für Bedienstete des Bundes** (Art. 77, 108 Abs. 2 BV)
- **Stimmrecht der Präsidentin oder des Präsidenten von Nationalrat und Ständerat** (Art. 78 Abs. 4 und 82 Abs. 4 BV)
- **Entschädigung der Ratsmitglieder und der Mitglieder des Bundesrates** (Art. 79, 83 und 99 BV)
- **Kantonsklausel für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Ständerates** (Art. 82 Abs. 2 und 3 BV)
- **Aufnahme von Anleihen** (Art. 85 Ziff. 10 BV): Gesetzesanpassung
- **Vakanzen im Bundesrat** (Art. 96 Abs. 3 BV)
- **Nebentätigkeit von Mitgliedern des Bundesrates und des Bundesgerichts** (Art. 97 und 108 Abs. 3 BV)
- **Verhandlungsquorum für den Bundesrat** (Art. 100 BV)
- **Beizug von Sachkundigen durch Bundesrat und Departemente** (Art. 104 BV)
- **Gleichzeitige Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers mit dem Bundesrat** (Art. 105 Abs. 2 BV)
- **Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit** (Art. 110, 111, 114 und 114<sup>bis</sup> BV): Gesetz genügt für gewisse Einzelheiten.
- **Modalitäten des Abstimmungsverfahrens bei Initiative und Gegenvorschlag** (Art. 121<sup>bis</sup> BV)
- **Kantonsanteil am Militärflichtersatz** (Art. 6 ÜB BV): Kantonsanteil ab 1.1.1961: Gesetz genügt (Art. 45 Abs. 1 BG über den Wehrpflichtersatz, SR 661, muss angepasst werden);
- **Eintrittsgeneration der obligatorischen beruflichen Vorsorge** (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 ÜB BV)



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Bundesamt für Justiz

---

**Fragen**  
**zur neuen Bundesverfassung**

30. Januar 1999

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>GRUNDZÜGE UND WICHTIGSTE REGELUNGEN DER NEUEN VERFASSUNG</b>	<b>4</b>
2.1	Welches sind die wichtigsten Errungenschaften der neuen Verfassung?	4
2.2	Welche formalen Verbesserungen bringt die neue Verfassung?	5
2.3	Welche wichtigsten materiellen Neuerungen enthält die neue Bundesverfassung?	6
2.4	Warum wurde bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht in die neue Verfassung aufgenommen?	6
2.5	Welche Bestimmungen werden neu auf Verfassungs- statt auf Gesetzebene geregelt?	7
2.6	Welche veralteten Normen wurden gestrichen?	7
2.7	Auf welche nicht verfassungswürdigen Normen wurde verzichtet?	7
<b>3</b>	<b>BEDEUTUNG DER NEUEN VERFASSUNG</b>	<b>8</b>
3.1.	Welchen Stellenwert hat die neue Verfassung?	8
3.2	Weshalb braucht es eine neue Verfassung?	8
3.3	Welche grundsätzlichen Ziele werden mit der neuen Verfassung verfolgt?	9
3.4	Die heutige Verfassung hat bereits rund 140 Partialrevisionen "verkräftet". Weshalb soll gerade jetzt die Schmerzgrenze erreicht sein?	10
<b>4</b>	<b>DER REFORMPROZESS</b>	<b>10</b>
4.1	Welche Reformvorhaben gab es in der Vergangenheit und aus welchen Gründen sind sie gescheitert?	10
4.2	Weshalb ist dem vorliegenden Reformentwurf mehr Erfolg beschieden?	11
4.3	Welche Bestimmungen waren bei der Beratung der neuen Bundesverfassung besonders umstritten?	12
4.4	Wie hoch war der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand für dieses Reformvorhaben?	15
4.5	Wie viele Kommissions- und Plenarsitzungen brauchte es, um die Revision zu verabschieden?	15
<b>5</b>	<b>KOMMUNIKATION UND ÖFFENTLICHKEITSARBEIT</b>	<b>16</b>
5.1	Wie wurde die Öffentlichkeit in die Arbeiten an der Verfassungsreform einbezogen?	16
5.2	Am Anfang wurde versucht, mit einer sogenannten Volksdiskussion die breite Bevölkerung an der Reformdiskussion zu beteiligen. Was ist daraus geworden?	18

5.3	Mit einer Plakataktion und einem Internet-Auftritt wurde versucht, mehr Interesse zu wecken. Wurde dieses Ziel erreicht?	18
<b>6</b>	<b>NÄCHSTE SCHRITTE</b>	<b>19</b>
6.1	Wie geht es weiter bei der Reform der Volksrechte und bei der Justizreform?	19
6.2	Selbst nach einer allfälligen Justiz- und Volksrechtsreform bleibt Reformbedarf bestehen. Wird die Schweizer Verfassung zu einer permanenten Grossbaustelle?	19
	<b>ANHANG: OFFIZIELLE PUBLIKATIONEN ZUR VERFASSUNGS-REFORM</b>	<b>21</b>

## 1 Das Wichtigste in Kürze

### **Wir brauchen eine neue Bundesverfassung**

Die Schweiz hat eine der ältesten Verfassungen der Welt. Die Bundesverfassung von 1848 hat sich in den Grundzügen bewährt und ist erst einmal, nämlich im Jahre 1874, total revidiert worden. Eine grundlegende Revision drängt sich heute auf: Durch über 140 Teilrevisionen ist der geltende Verfassungstext unübersichtlich und schwer verständlich geworden. Viele Bestimmungen sind veraltet oder überflüssig. Die Verfassung enthält Details, die auf Gesetzesstufe gehören. Ausserdem fehlt in ihr grundlegendes Recht, das durch Gerichtsentscheide, Behördenpraxis oder internationale Vereinbarungen Gültigkeit erlangt hat.

### **Vorteile der neuen Verfassung**

Mit der neuen Verfassung liegt zum ersten Mal nach 125 Jahren ein vollständig überarbeiteter, systematischer und aktualisierter Verfassungsentwurf vor. Er bringt formale und inhaltliche Verbesserungen. Bisher ungeschriebenes Recht ist nun ausdrücklich in der Verfassung verankert. Dies gilt beispielsweise für mehrere Grundrechte und Sozialziele. Das bestehende Recht wird übersichtlich und klar gegliedert. Die Sprache wird der heutigen Zeit angepasst, und die Bestimmungen sind verständlicher formuliert.

### **Weitere Schritte**

Die neue Verfassung, über die am 18. April 1999 abgestimmt wird, ist ein erster wichtiger Schritt. Weitere Reformen zur Stärkung unserer staatlichen Institutionen sind bereits in die Wege geleitet. Es geht dabei um Reformen der Volksrechte, der Justiz, der Staatsleitung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Parlament sowie Volk und Stände werden später darüber befinden. Die neue Verfassung ist so gestaltet, dass sich diese Reformen harmonisch einfügen lassen.

## **Überlegungen von Bundesrat und Parlament**

Bundesrat und Parlament erachten die neue Bundesverfassung als notwendig. Sie sorgt dafür, dass unser heutiger Staat in der Verfassung wieder erkennbar wird. Dies gilt vor allem für die vier tragenden Säulen des Staates, nämlich die liberale Rechtsstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit, den Föderalismus und die direkte Demokratie. Das neue Grundgesetz entspricht den Anforderungen unserer Zeit. Es schreibt aber nicht für Jahrzehnte einen Zustand der Schweiz fest, sondern lässt sich ständig an die Bedürfnisse der Gesellschaft anpassen. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Vorlage kommt die neue Bundesverfassung am 18. April 1999 als einzige eidgenössische Vorlage zur Abstimmung.

## **2 Grundzüge und wichtigste Regelungen der neuen Verfassung**

### **2.1 Welches sind die wichtigsten Errungenschaften der neuen Verfassung?**

Die neue Bundesverfassung vermittelt das heute geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht verständlich, systematisch und einheitlich. Sie stellt das Verfassungsrecht umfassend dar, indem sie ungeschriebenes Verfassungsrecht und verfassungswesentliche Bestimmungen, die heute auf Gesetzebene geregelt sind, neu in den Verfassungstext aufnimmt. Auf der anderen Seite verzichtet sie auf eine ganze Reihe von veralteten oder nicht verfassungswürdigen Bestimmungen, wie beispielsweise die Bestimmung über Auswanderungsagenturen oder das Absinthverbot. Schliesslich enthält sie einige materielle Neuerungen, die sich als konsensfähig erwiesen haben (z.B. umfassende Bundeskompetenz in der Berufsbildung). Zudem legt sie die Grundlage für die schrittweise Erneuerung und Anpassung des Verfassungsrechts an die Erfordernisse der Zukunft.

## 2.2 Welche formalen Verbesserungen bringt die neue Verfassung?

Die neue Verfassung ist in einer allgemein verständlichen Sprache geschrieben. Sie verwendet Ausdrücke und Formulierungen, die dem heutigen Sprachgebrauch entsprechen. Veraltete Ausdrücke und Redewendungen wurden durch eine zeitgemässe Sprache ersetzt. Beispielsweise wird der Begriff "Handels- und Gewerbefreiheit" durch den umfassenderen Begriff der "Wirtschaftsfreiheit" ersetzt. Ausserdem vermeidet sie soweit möglich Fach- und Fremdwörter und bedient sich einer einheitlichen Ausdrucksweise. Die Geschlechter werden sprachlich soweit möglich gleich behandelt oder es werden geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet.

Gleichzeitig weist die neue Verfassung eine einheitliche Systematik auf. Sie ist klar aufgebaut, logisch gegliedert und verwendet Sachtitel für jeden Artikel. Dadurch wird es dem Leser und der Leserin wesentlich erleichtert, sich in diesem Dokument zurechtzufinden.

Mit der Aufnahme von ungeschriebenem Recht wurde die neue Verfassung vervollständigt: Sie gibt nunmehr das gesamte geltende Verfassungsrecht im wesentlichen vollständig wieder. Eine Vervollständigung war insbesondere im Grundrechtskatalog notwendig. Schliesslich regelt die neue Verfassung das Verfassungsrecht in einheitlicher Dichte, so dass Bestimmungen, die nicht verfassungswürdig sind, in die neue Verfassung nicht aufgenommen wurden und auf Gesetzesebene weitergeführt werden (z.B. Asinthverbot).

Bestimmungen, die gegenstandslos und überholt sind, werden aus der Verfassung gestrichen (z.B. Auswanderungsagenturen, Brauteinzugsgebühren).

### **2.3 Welche wichtigsten materiellen Neuerungen enthält die neue Bundesverfassung?**

Das Parlament hat bei seinen ausführlichen Beratungen inhaltliche Neuerungen beschlossen. Es handelt sich durchwegs um Fragen, bei denen mit einem hohen Grad an Zustimmung zu rechnen ist. Umstrittene Fragen sollen dagegen im Rahmen von eigenständigen Reformpaketen oder auf dem Weg einer Teilrevision der Verfassung behandelt werden. Zu den inhaltlichen Neuerungen der neuen Verfassung zählen beispielsweise die Bestimmungen über die Integration Behinderter sowie die erweiterten Kompetenzen des Bundes bei der Berufsbildung und bei der Förderung der Kultur. Gleichzeitig wird das Ordensverbot aufgehoben und wird die Wählbarkeit in Bundesrat und Nationalrat nicht mehr davon abhängig gemacht, dass die Person weltlichen Standes ist. Die Gebietsveränderungen zwischen einzelnen Kantone werden neu geregelt und die generelle Genehmigungspflicht von Verträgen der Kantone mit dem Ausland aufgehoben.

### **2.4 Warum wurde bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht in die neue Verfassung aufgenommen?**

Das geltende schweizerische Verfassungsrecht ist nicht nur im Verfassungstext selbst enthalten; es hat sich teilweise auch durch die Praxis der Bundesbehörden, insbesondere des Bundesgerichts, die Lehre und internationales Recht weiterentwickelt. Mit der neuen Verfassung wird diese Entwicklung aufgenommen und können die Lücken im Verfassungstext geschlossen werden. Gleichzeitig werden bisher offene Fragen geklärt. Die wichtigsten Bestimmungen, denen Verfassungsrang zuerkannt und die neu in die Verfassung aufgenommen werden, sind eine Vielzahl von Grundrechten (wie die Menschenwürde), das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie die Festschreibung von Grundsätzen staatlichen Handelns, die Aufnahme von Sozialzielen und die Festschreibung der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen.

**2.5 Welche Bestimmungen werden neu auf Verfassungs- statt auf Gesetzesebene geregelt?**

Zum Teil sind heute Fragen von grundlegender Bedeutung bloss in einem Gesetz geregelt. Sie werden neu ausdrücklich in der Verfassung geregelt. Dazu zählen u.a. der Anspruch auf Datenschutz, die Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht und die Regelungen über die Immunität und die Offenlegung von Interessenverbindungen der Mitglieder des Parlaments.

**2.6 Welche veralteten Normen wurden gestrichen?**

Die alte Verfassung enthält Normen, die heute jede Bedeutung verloren haben. Bestimmungen, die nicht mehr in die neue Verfassung übernommen wurden betreffen etwa das Verbot von Untertanenverhältnissen, das Verbot für die Kantone, mehr als 300 Mann stehende Truppen zu halten, ebenso wie die Bestimmungen über Auswanderungsagenturen und Brauteinzugsgebühren.

**2.7 Auf welche nicht verfassungswürdigen Normen wurde verzichtet?**

In einigen Punkten regelt die alte Verfassung Fragen, die aus heutiger Sicht nicht mehr verfassungswürdig sind. In diesen Fällen wird eine Regelung auf Gesetzesstufe als genügend erachtet. Diese betreffen etwa das Verbot der Militärkapitulationen (Verbot der Söldnerwerbung), das Verbot, als Behördenmitglied oder Beamter/Beamtin Zuwendungen und Auszeichnungen von ausländischen Regierungen anzunehmen sowie auf allzu detaillierte Bestimmungen über die Sozialversicherungen und den Alkohol.

### **3 Bedeutung der neuen Verfassung**

#### **3.1. Welchen Stellenwert hat die neue Verfassung?**

Die Bundesversammlung hat im Juni 1987 beschlossen, eine formelle Totalrevision der Bundesverfassung gemäss Art. 120 BV einzuleiten. Es geht mit anderen Worten um eine Neufassung des gesamten Textes.

Im Gegensatz zu früheren Revisionsbemühungen strebt die laufende Reform jedoch keine materielle Erneuerung des gesamten Verfassungsrechts in einem Schritt an. Dies ist auch nicht notwendig. Die Verfassung soll in überblickbaren Etappen erneuert werden können. Das jetzige Vorhaben versteht sich deshalb konzeptionell als ein offener Reformprozess.

Wichtigstes Resultat und Fundament dieses Prozesses bildet die neue Bundesverfassung, wie sie jetzt vorliegt. Anschliessend können etappenweise ganze Reformblöcke in die neue Verfassung eingefügt werden. Die vordringlichsten Bereiche betreffen die Reformen der Volksrechte und der Justiz, welche teilweise bereits parallel zur Erarbeitung der neuen Verfassung im Parlament in den Verfassungskommissionen beraten wurden. Weitere wichtige Reformvorhaben wie die Föderalismusreform und die Staatsleitungsreform können später ebenfalls integriert werden.

#### **3.2 Weshalb braucht es eine neue Verfassung?**

Die heutige Bundesverfassung ist in ihren Grundzügen 150 Jahre alt. Als Fundament unseres Bundesstaates hat sie sich bewährt. Sie ist jedoch in dieser langen Zeit rund 140 mal geändert worden. Das hat sie zu einem teilweise schwer verständlichen und verschlüsselten Dokument werden lassen, aus dem selbst Experten nicht mehr klug werden. Die vielen, auf mehr als 100 Jahre verstreuten Verfassungsänderungen haben zu formalen und inhaltlichen Mängeln geführt: Die Verfassung ist uneinheitlich geregelt,

sie weist viele Details, veraltete Bestimmungen und historische Relikte auf; ihr fehlt ein klarer Aufbau, eine verständliche Sprache und eine einheitliche Regelungsdichte. Sie weist zahlreiche Lücken auf; das Verfassungsrecht und die Wirklichkeit klaffen auseinander. Alle diese Mankos werden in der neuen Verfassung nun eliminiert.

### **3.3 Welche grundsätzlichen Ziele werden mit der neuen Verfassung verfolgt?**

Die neue Verfassung behebt einerseits die formellen und materiellen Mängel der heutigen Verfassung. Sie schafft andererseits die Voraussetzungen dafür, dass die demokratischen Institutionen sowie die Rahmenbedingungen des staatlichen Handelns gestärkt werden können. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Schweiz sollen insgesamt verbessert und für die Zukunft gesichert werden. Die Reform will die Zuständigkeiten der Bundesbehörden klar, einheitlich und verständlich umschreiben.

Die Verfassungsreform soll die kennzeichnenden Merkmale des Staates freilegen und stärken: die Rechtsstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit, den Föderalismus und die direkte Demokratie. Die neue Verfassung wird damit zum Werk der Einigung.

Mit der Diskussion und der Abstimmung über die neue Verfassung sollen gleichzeitig auch das öffentliche Bewusstsein wieder geschärft werden, dass es sich bei der Verfassung um das wichtigste Gesetz unseres Staatswesens handelt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sich mit ihr wieder besser identifizieren können.

### **3.4 Die heutige Verfassung hat bereits rund 140 Partialrevisionen "verkräftet". Weshalb soll gerade jetzt die Schmerzgrenze erreicht sein?**

Es ist wie mit einem Haus. Einmal kommt der Zeitpunkt, in dem es renoviert werden muss. Das kann ein Jahr früher oder später sein. Entscheidend ist der Gesamtzustand des Hauses. Auf die Verfassungsreform übertragen heisst das: ob 140 oder 150 Partialrevisionen, das ist nicht der springende Punkt. Wesentlich ist der Gesamtzustand der Verfassung. Dieser machte eine Reform dringend notwendig. Die vielen Teilrevisionen haben ein schwer verständliches, unübersichtliches "Flickwerk" hinterlassen. Die innere Kohärenz der Verfassung ist nicht mehr gegeben. Teilweise finden sich nicht einmal mehr Fachleute zurecht. Die bestehende Verfassung ist den Bürgerinnen und Bürgern fremd geworden. Dadurch verlor sie zunehmend ihre wichtigste Funktion: ihre Integrationskraft und Steuerungsfunktion für das gesamte staatliche Handeln.

## **4 Der Reformprozess**

### **4.1 Welche Reformvorhaben gab es in der Vergangenheit und aus welchen Gründen sind sie gescheitert?**

Die erste Bundesverfassung von 1848 wurde bisher einmal, nämlich 1874, einer Totalrevision unterzogen. Als Folge der sozialen und innenpolitischen Spannungen gab es nach dem ersten Weltkrieg sowie in den dreissiger Jahren erneute Anläufe für eine Totalrevision, die aber scheiterten. Mitte der sechziger Jahre gaben parlamentarische Vorstösse neue Impulse für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Altbundesrat Wahlen schuf ein umfassendes Inventar. Auf dieser Grundlage baute eine grosse Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat Furgler auf. 1977 legte diese Expertenkommission einen formulierten Entwurf vor, der in die Vernehmlassung geschickt wurde. Der Entwurf von 1977 war sehr knapp gehalten

und offen formuliert. Er stiess vor allem wegen seiner Kapitel über die Sozialordnung, die Eigentumspolitik und die Wirtschaftspolitik sowie über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf starke Opposition. Aus diesem Grund und weil sich andere politische Themen in den Vordergrund drängten, gerieten die Reformarbeiten ins Stocken. Der Bundesrat wollte 1985 die Haltung des Parlamentes zur Verfassungsreform nochmals in Erfahrung bringen und erarbeitete zu diesem Zweck einen Bericht über den Stand der Dinge. Gleichzeitig präsentierte er eine Modellstudie einer neuen Bundesverfassung. Diese entsprach aber noch nicht den Vorstellungen des Parlaments. 1987 bestätigte und konkretisierte es den Wunsch nach einer revidierten Bundesverfassung. Ab Sommer 1994 wurden die Arbeiten intensiviert und die nun zur Abstimmung gelangende Vorlage erarbeitet.

#### **4.2 Weshalb ist dem vorliegenden Reformentwurf mehr Erfolg beschieden?**

Bis 1985 wurde die Totalrevision mit umfassenden inhaltlichen Neuerungen verbunden. Bundesrat und Parlament kamen aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit zum Schluss, dass eine inhaltliche Totalrevision, die in einem Aufwisch alle anstehenden Probleme zu lösen versucht, nicht realisierbar ist. Die inhaltlichen Reformen wurden von der mehr formalen Überarbeitung getrennt. Dieser bescheidene Reformansatz fand einen politisch breit abgestützte Mehrheit. Die weit überwiegende Mehrheit im Parlament gelangte zur Einsicht, dass dieses pragmatische Vorgehen sicherer zum Ziel führt als ein grosser Wurf, dem ein grosser Teil der politischen Öffentlichkeit als unrealistische Utopie die Unterstützung versagt.

#### 4.3 Welche Bestimmungen waren bei der Beratung der neuen Bundesverfassung besonders umstritten?

In der parlamentarischen Debatte waren insbesondere folgende Themen und Bestimmungen umstritten:

- **Präambel:** Obschon die Präambel aus juristischer Sicht keine Bedeutung hat, ist über ihre Formulierung – beispielsweise über die Frage der Anrufung Gottes – lange diskutiert worden. Dies zeigt, dass dieser feierlichen Einleitung zur Verfassung grosse Bedeutung zugemessen wird.
- **Chancengleichheit:** Der Nationalrat wünschte eine Bestimmung, die den Staat im Zweckartikel verpflichtet, für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen. Der Ständerat lehnte diese Bestimmung vorerst jedoch mit Hinweis auf die Bestimmung über die Rechtsgleichheit im Grundrechtsteil ab.
- **Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung (Art. 6):** Um die Einzelheiten dieser Bestimmung wurde lange gerungen. Die ständerätliche Fassung wurde schliesslich der nationalrätlichen, die mehr Einzelheiten enthielt, vorgezogen. Nicht aufgenommen wurde der Hinweis auf Mitverantwortung für die Förderung der Wohlfahrt sowie das Ziel, wonach jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten können soll.
- **Rechtsgleichheit (Art. 8):** Umstritten war insbesondere, welche Tatbestände häufiger Diskriminierung ausdrücklich erwähnt werden soll. Auf die Erwähnung der sexuellen Orientierung wurde schliesslich verzichtet, weil sie im Begriff "Lebensform" enthalten ist. Den Behinderten wurde ein eigener Absatz gewidmet. Er verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen vorzusehen, um Benachteiligungen zu beseitigen. Umstritten war schliesslich, ob das Gesetz nicht bloss für die rechtliche, sondern auch die tat-

sächliche Gleichstellung von Mann und Frau sorgen soll. Das Parlament entschied sich für die umfassendere Verpflichtung.

- **Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11):** Nach längeren Diskussionen hat sich der Ständerat dem Nationalrat angeschlossen und im Grundrechtsteil eine Bestimmung über den Schutz der Kinder und Jugendlichen gutgeheissen, um deren Formulierung hart gerungen wurde.
- **Streikrecht (Art. 28):** Einer der wohl heikelsten Punkte betraf die Frage, ob und wie das Streikrecht in der Verfassung zu verankern sei. Zunächst sprach sich der Ständerat für eine Streichung dieser Bestimmung aus. Die Gegner dieser Bestimmung verneinten die Verfassungswürdigkeit dieses Rechts. Andererseits wurde die Festschreibung des Streikrechts ohne Erwähnung einschränkender Voraussetzungen und der Aussperrung verlangt. Erst nach zähen Verhandlungen wurde ein tauglicher Kompromiss gefunden. Nun wird festgehalten, dass Streik und Aussperrung als ultima ratio zulässig sind, wenn sie die Arbeitsbeziehung betreffen und wenn nicht eine Pflicht besteht, den Arbeitsfrieden zu wahren oder die Streitigkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.
- **Sozialziele (Art. 41):** Dieser Artikel gehört zu den am intensivsten diskutierten der neuen Bundesverfassung. Schon in der Vernehmlassung und dann auch in den parlamentarischen Beratungen gab es ein breites Spektrum von Änderungswünschen, das von der schlichten Streichung bis zur Aufwertung zu eigentlichen Sozialrechten reichte. Der heute vorliegende Artikel ist das Ergebnis einer Kompromissuche und enthält richtungsweisende Ziele für die Gesetzgebungsarbeit im Sozialbereich nebst einschränkenden Bedingungen.
- **Gemeindeartikel (Art. 50):** Die Frage, ob die Gemeinden in der Bundesverfassung erwähnt werden sollen, war umstritten. Die

eine Seite sprach sich dagegen aus, weil sie befürchtete, der Bund mische sich in innerkantonale Angelegenheiten. Die andere Seite, der schliesslich die Mehrheit im Parlament zustimmte, sprach sich für eine transparente Darstellung des dreistufigen Staatsaufbaus aus. Zudem war sie der Meinung, die Städte und ihre Agglomerationen verdienten aufgrund ihrer besonderen Probleme eine ausdrückliche Erwähnung.

- **Sprachen (Art. 70):** Es gelang mit der neuen Verfassung, das Sprachenrecht umfassend und überzeugend zu regeln. Dieser Lösung gingen intensive Diskussionen über die Formulierung der kantonalen Zuständigkeiten bezüglich der Amtssprachen (Territorialitätsprinzip) voraus. Nun enthält der Sprachenartikel die wichtigsten Kriterien, wie sie die bundesgerichtliche Rechtsprechung entwickelt hat.
- **Nachhaltigkeit (Art. 73):** Der Grundsatz der Nachhaltigkeit wird schon in der Präambel angesprochen und im Zweckartikel (Art. 2) ausdrücklich genannt. Trotzdem haben die eidgenössischen Räte es als sinnvoll erachtet, den Umweltabschnitt der neuen Verfassung mit einem speziellen Artikel einzuleiten, der Bund und Kantone zu einem nachhaltigen Handeln anhält. Das ist wegen des speziellen Gewichts des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Umweltbereich angezeigt – auch wenn sich der Grundsatz nicht in seinen ökologischen Dimensionen erschöpft.
- **Arbeit (Art. 110):** Absatz 3 dieses Artikels hält fest, dass der Bundesfeiertag ein *bezahlter* Feiertag ist. Damit haben die Räte nach längeren Diskussionen und mehreren Gesetzesvorlagen, bei denen diese Frage nicht geklärt werden konnte, für Klarheit gesorgt. Zugleich ist erreicht, dass die Regelung in dieser Sache den Erwartungen des Volkes und der Zusagen des Bundesrates anlässlich der Abstimmung im September 1993 entspricht.

- **Parlamentarische Kommissionen (Art. 153):** Die Regelung der Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen auf Verfassungsstufe war umstritten. Der jetzt gefundene Kompromiss enthält in der Verfassung den Grundsatz, wonach den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informationsrechte zustehen; die Regelung des Umfangs dieser Rechte wird dem Gesetzgeber überlassen.
- **Beziehungen zum Ausland (166/184):** Bei der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten hat der Bundesrat die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren. Abgelehnt wurde eine Version, wonach der Bundesrat im Rahmen der Ziele tätig werden kann, die Bundesverfassung und Bundesversammlung vorgeben.

#### 4.4 **Wie hoch war der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand für dieses Reformvorhaben?**

Der Personalbestand des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung wurde stets den jeweiligen Bedürfnissen angepasst und schwankte dementsprechend stark. Er erreichte in Spitzenzeiten 5,5 Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie 1,8 Sekretariatsstellen.

Der Sonderaufwendungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Personalkosten des Dienstes, Experten, Übersetzungen, Drucksachen usw.) im Zusammenhang mit der Verfassungsreform belaufen sich für die Zeit von 1965 bis Ende 1998 auf insgesamt rund 15 Millionen Franken.

#### 4.5 **Wie viele Kommissions- und Plenarsitzungen brauchte es, um die Revision zu verabschieden?**

Die vorberatenden Verfassungskommissionen der beiden Kammern (VK-N, VK-S) haben je drei Subkommissionen gebildet. 1997

und 1998 fanden wie folgt Sitzungen statt:

Kommission	Sitzungen	Sitzungstage	Auswärtige Sitzungen
VK-N	16	33	6 (Freiburg, Flims, Appenzell, Leukerbad, Baden, Chexbres)
Subko VK-N	25	37	5
VK-S	17	30	7 (Murten, Solothurn, Ascona, Luzern, Genf, Bubendorf, Brunnen)
Subko VK-S	20	29	10
Einigungskonferenz	1	1	–
Total	79	130	28

Die Verfassungskommissionen und ihre Subkommissionen haben 1997 und 1998 insgesamt rund 635 Stunden Sitzungen abgehalten. Im Plenum haben sich National- und Ständerat 1998 rund 125 Stunden mit der Verfassungsreform auseinandergesetzt.

## 5 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

### 5.1 Wie wurde die Öffentlichkeit in die Arbeiten an der Verfassungsreform einbezogen?

Der Bundesrat und das Parlament haben sich von allem Anfang an darum bemüht, eine breite Öffentlichkeit für das Vorhaben zu interessieren. Sie haben sich dabei von Fachleuten beraten lassen. Zum einen ging es um die Information der Bevölkerung über das Reformvorhaben. Gleichzeitig bemühte sich der Bundesrat aber auch, die Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Mitarbeit zu bewegen.

In einem Vernehmlassungsverfahren, das in diesem Umfang seinesgleichen sucht, wurde der Vorentwurf von 1995 allen politischen Institutionen sowie zahlreichen Verbänden und Organisationen unterbreitet. Zudem wurden die Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, persönlich zum Entwurf Stellung zu nehmen. Um die 400 Organisationen sowie über 11'000 Privatpersonen nutzten die Chance und äusserten sich schriftlich zur Verfassungsreform. Die Reaktionen betrafen die unterschiedlichsten Bereiche, und es meldeten sich die verschiedensten Kreise zu Wort.

Der Bundesrat und das Parlament waren bemüht, eine offene Informationspolitik zu pflegen. Es ist namentlich auf folgende Fakten hinzuweisen:

- Publikation der wichtigsten Dokumente (u.a. Vorentwurf 1995, Vernehmlassungsergebnisse, Vorentwurf 1996 mit bundesrätlicher Botschaft, Entwürfe der Verfassungskommissionen)
- Referatstätigkeit von Bundesrat, Parlamentariern und Verwaltung (zahlreiche Veranstaltungen in allen Landesteilen)
- Pressekonferenzen anlässlich des Beginns oder des Abschlusses wichtiger Etappen
- Öffentliche Veranstaltungen im Anschluss an Sitzungen der Verfassungskommissionen, die in allen Landesteilen durchgeführt wurden.
- Plakataktion zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Verfassungsreform.
- Angebot auf Internet (Zugänglichkeit aller wichtigen Dokumente).

Die Medien (insbesondere die Zeitungen) haben dieses Bemühen um kontinuierliche und umfassende Information durch regelmässige Berichterstattung unterstützt.

Der Vorentwurf 1995 wurde (im Rahmen der Vernehmlassung) rund 150'000 mal abgegeben, der Vorentwurf 1996 rund 25'000

mal, die über 600 Seiten dicke bundesrätliche Botschaft immerhin gut 5'000 mal.

## **5.2 Am Anfang wurde versucht, mit einer sogenannten Volksdiskussion die breite Bevölkerung an der Reformdiskussion zu beteiligen. Was ist daraus geworden?**

Der Bundesrat war und ist bemüht, möglichst breite Kreise möglichst früh für die Verfassungsreform zu interessieren. Er schickte deshalb 1995 einen Vorentwurf in die Vernehmlassung. Er sprach dabei bewusst nicht nur die Kantone, Parteien und Organisationen an, sondern die ganze Bevölkerung.

Neben den üblichen Vernehmlassern äusserten sich rund 11'000 Privatpersonen mit einer schriftlichen Eingabe zur Verfassungsreform – ein einmaliger Erfolg in der Geschichte eidgenössischer Gesetzgebung. Diese Stellungnahmen gaben dem Bundesrat wichtige Hinweise auf sensible Punkte der Verfassungsreform. So gingen beispielsweise ausserordentlich viele Schreiben ein, die sich für die Beibehaltung der Anrufung Gottes in der Präambel aussprachen. Wer Stellung genommen hat, wurde über das Ergebnis der Vernehmlassung persönlich orientiert.

Die Öffentlichkeit wurde in der Folge kontinuierlich über den Fortgang der Arbeiten informiert. Neben zahlreichen öffentlichen Referaten und Podiumsgesprächen fanden regelmässig Pressekonferenzen statt. Die Verfassungskommissionen tagten bewusst in allen Landesteilen und orientierten vor Ort über ihre Tätigkeit.

## **5.3 Mit einer Plakataktion und einem Internet-Auftritt wurde versucht, mehr Interesse zu wecken. Wurde dieses Ziel erreicht?**

Die Plakataktion und der Internet-Auftritt sind Bestandteil einer Gesamtstrategie zur Information der Öffentlichkeit. Diese soll da-

mit für die inhaltlichen Anliegen der Verfassungsreform sensibilisiert werden. Weitere Massnahmen bildeten die regelmässigen Pressekonferenzen, die Referatstätigkeit von Bundesrat, Parlamentariern und Verwaltung sowie die Publikation von Drucksachen zur Verfassungsreform.

Der Bundesrat und das Parlament waren bemüht, das Interesse an diesem komplexen und langwierigen Projekt kontinuierlich wachzuhalten. Die Besuchszahlen auf den Internetseiten sowie die steten Bestellungen von Drucksachen sind Indizien dafür, dass dies gelungen ist.

## **6 Nächste Schritte**

### **6.1 Wie geht es weiter bei der Reform der Volksrechte und bei der Justizreform?**

Die Verfassungskommissionen haben ihre Beratungen der Vorschläge zur Reform der Volksrechte (Vorlage B) noch nicht abgeschlossen. Es ist ungewiss, wann das Parlament über diese Vorlage beraten kann.

Die Arbeiten an der Justizreform (Vorlage C) sind weiter gediehen. Das Parlament hat sich bereits in einer ersten Lesung mit der Vorlage befasst. Die Differenzbereinigung wird im Verlaufe des Jahres 1999 stattfinden.

### **6.2 Selbst nach einer allfälligen Justiz- und Volksrechtsreform bleibt Reformbedarf bestehen. Wird die Schweizer Verfassung zu einer permanenten Grossbaustelle?**

Die neue Bundesverfassung ist nicht als unveränderbares Monument, sondern als Grundlage künftiger Reformen zu verstehen. Sie soll den Einbau weiterer, inhaltlicher Reformen erleichtern.

Verschiedene Pakete sind bereits in Vorbereitung (Staatsleitung, Finanzausgleich). Wie weit der Reformwille reicht, wird die Zukunft zeigen. Bei künftigen Reformen werden die politischen Standpunkte für das Finden eines Konsenses erhöhtes Gewicht haben. Weil sie thematisch begrenzter sind, beanspruchen sie das Parlament aber weniger. Im übrigen wird die Verfassung auch in Zukunft durch Teilrevisionen punktuell den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden.

## Anhang: Offizielle Publikationen zur Verfassungsreform

- Broschüre Mitlesen, Mitdenken, Mitreden 1995,  
Bst.-Nr. 407.800 d
- Verfassungsentwurf 1995,  
Bst.-Nr. 407.801 d
- Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995,  
Bst.-Nr. 407.802 d
- Broschüre zur Volksdiskussion 1996, Stimmen, Ergebnisse, Perspektiven  
Bst.-Nr. 407.820 d
- Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens 1996,  
Bst.-Nr. 407.821 d
- Die Botschaft im Überblick mit Verfassungsentwurf 1996  
Bst.-Nr. 407.822 d
- Die Botschaft des Bundesrates 1996  
Bst.-Nr. 407.824 d
- Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte 1997  
Bst.-Nr. 407.825 d

Diese Drucksachen können bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, bestellt oder über das Internet elektronisch abgerufen werden ([www.reform.admin.ch](http://www.reform.admin.ch) und [www.pd.admin.ch](http://www.pd.admin.ch)).

# Die neue Bundesverfassung

## Musterreferat

### 1. Einleitung

Meine Damen und Herren, als Bürgerinnen und Bürger eines demokratischen Rechtsstaates haben wir uns an Grundrechte gewöhnt, die leider noch nicht überall auf der Welt selbstverständlich sind. Wer in diesem Saal mit meinen Ausführungen nicht einverstanden ist, kann dies am Schluss öffentlich kundtun – und anschliessend eine Gegenveranstaltung organisieren. Dies wäre auch dann möglich, wenn an meiner Stelle ein Mitglied der Landesregierung sprechen würde. Wir haben ja die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit.

Stellen wir uns vor, ein ausländischer Gast, der in seiner Heimat solche Grundrechte nicht genießt, würde erstaunter Zeuge eines solchen Vorfalls. Er will wissen, warum das bei uns möglich sei. Wir wären wohl geneigt zu antworten: Wir haben diese Grundrechte in unserer Verfassung verankert. Sie sind daher für alle staatlichen Behörden verbindlich, und wenn sie verletzt werden, können die Betroffenen sie vor einem unabhängigen Gericht geltend machen. Ein Blick in die heutige Verfassung belehrt uns allerdings eines Besseren: Die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit sind darin gar nicht erwähnt. Sie gehören zu den sogenannten ungeschriebenen Verfassungsrechten, die lediglich in der laufenden Rechtsprechung entwickelt wurden.

Diese fiktive Szene macht zweierlei deutlich: zum einen, dass der Verfassung im demokratischen Rechtsstaat eine sehr hohe Bedeu-

Folie 1

tung zukommt; zum andern, dass unsere geltende Bundesverfassung grosse Mängel und Lücken aufweist.

Die Bundesverfassung von 1848 machte die Schweiz aus einem losen Staatenbund zum heutigen Bundesstaat. Nur einmal, 1874, wurde die Verfassung einer Totalrevision unterzogen. Seither haben wir sie mit über 140 Teilrevisionen in vielen Bereichen wiederholt auf die Höhe der Zeit gebracht. Dennoch ist seit über dreissig Jahren immer wieder eine neue Bundesverfassung verlangt worden. Warum dies?

## **2. Wozu braucht es eine Verfassung? Ihre grundlegende Bedeutung**

Um den Reformbedarf abschätzen zu können, müssen wir uns zuerst die generelle Bedeutung der Verfassung in Erinnerung rufen. Die Verfassung gehört wohl zu jenen Dingen, deren Wert wir erst erkennen, wenn sie fehlen. In der Schweiz haben wir zum Glück seit gut 150 Jahren keine Verfassungskrise mehr erlebt. Gerade deshalb ist aber die Bedeutung der Verfassung im Bewusstsein der Bevölkerung etwas verblasst. Dabei gehört die Verfassung zu den grossen Errungenschaften unserer Zivilisation. Sie trägt entscheidend dazu bei, das friedliche Zusammenleben einer pluralistischen Gesellschaft zu ermöglichen. Denn sie verpflichtet alle Staatsorgane auf oberste Grundwerte und legt die politischen Spielregeln verbindlich fest. Sie weist Aufgaben zu und bestimmt die Befugnisse des Parlaments, der Regierung und der Justiz. Sie verankert die Rechte des Volkes. Sie garantiert die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger und begrenzt damit zugleich die staatliche Macht. Schliesslich soll die Verfassung die Ziele des Staates deutlich machen und zur Klärung der nationalen Identität beitragen.

Folie 2

### 3. Weshalb eine Verfassungsreform?

Nimmt unsere geltende Bundesverfassung all diese Aufgaben in ausreichendem Masse wahr? Ich sage: nein! Zu gross sind ihre Mängel. Sie ist im Laufe der Jahrzehnte schwer verständlich und unübersichtlich geworden – ein Dickicht, in das sich fast nur noch Juristen hineinwagen. Viele Verfassungsbestimmungen sind hoffnungslos veraltet oder überflüssig. Schon in Artikel 4 wähen wir uns ins letzte Jahrhundert zurückversetzt, ist doch dort vom Verbot der Untertanenverhältnisse die Rede.

Andererseits – und das fällt besonders ins Gewicht – weist der geschriebene Verfassungstext allzu viele Lücken auf. Wichtiges Verfassungsrecht wurde durch die Rechtsprechung der Gerichte, durch die Praxis der Behörden oder durch die Übernahme von Völkerrecht geschaffen. Dies gilt namentlich für viele Grundrechte. Sie wurden nie in unsere Verfassung hineingeschrieben und nie von Volk und Ständen gutgeheissen. Schliesslich haben wir in den letzten Jahrzehnten die Weiterentwicklung unserer staatlichen Institutionen zu stark vernachlässigt, so etwa den Bundesrat oder die Bundesversammlung. Sie sind deshalb nicht mehr ausreichend gerüstet für die immer komplexeren Aufgaben und die immer schnelleren Entscheidungsrhythmen.

### 4. Was bringt die neue Verfassung?

Die Bundesverfassung, über die wir am 18. April abstimmen werden, zeigt ein völlig neues Gesicht. Ich möchte ihre zahlreichen Vorteile und Errungenschaften kurz erläutern.

#### a) Verfassungswirklichkeit wird sichtbar

Der vielleicht wichtigste Vorzug der neuen Verfassung liegt darin, dass sie zahlreiche Lücken schliesst. Sie gibt die heute gelebte Verfassungswirklichkeit wieder und bringt das geschriebene und das

Folie 3

Folie 4

geltende Recht in Übereinstimmung. Die alte Verfassung hat immer weniger mit dem tatsächlichen Leben zu tun. Das können wir uns auf die Dauer nicht leisten. Deshalb braucht es die neue Verfassung. Ich möchte dies anhand einiger Beispiele verdeutlichen.

Eine grosse Errungenschaft der neuen Bundesverfassung ist die Aufnahme eines umfassenden Grundrechtskatalogs. Erstmals werden ausdrücklich so wichtige Grundrechte genannt wie die Menschenwürde, die Versammlungsfreiheit, die freie Meinungsäusserung, das Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit. Kinder und Jugendliche erhalten Anspruch auf besonderen Schutz.

Neu ist auch ein Artikel über die individuelle Verantwortung. Er bringt zum Ausdruck, dass jede Person nicht nur Rechte hat, sondern auch zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beitragen soll.

Die Förderung der Chancengleichheit wird als Zweck der Eidgenossenschaft genannt. Weiter bekennt sich die neue Verfassung zum Prinzip der Nachhaltigkeit. Diese soll umfassend für die verschiedensten Bereiche gelten, sei es im Umweltschutz oder in der Finanzpolitik.

Die Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen kommt in der neuen Verfassung viel besser zum Ausdruck als in der alten. Unter anderem wird festgehalten, dass die Kantone an den aussenpolitischen Entscheiden des Bundes mitwirken können.

Die neue Verfassung garantiert ferner die Gemeindeautonomie im Rahmen des jeweiligen kantonalen Rechts. Damit wird erstmals unser dreistufiger Staatsaufbau (Bund-Kantone-Gemeinden) in der Verfassung sichtbar gemacht. Der Bund wird verpflichtet, bei seinem Handeln auf die Gemeinden Rücksicht zu nehmen, insbesondere auf die Städte, die Agglomerationen- und die Berggebiete. Auf diese Weise trägt die neue Verfassung der Tatsache Rechnung, dass bei der Lösung vieler Probleme alle drei Staatsstufen zusammenarbeiten

müssen. Das Drogenproblem in den Städten ist nur ein Beispiel dafür.

Neu in den Verfassungstext aufgenommen wurden die Sozialziele. Sie zeigen, dass die Schweiz ein Sozialstaat ist und bleibt. Sie weisen Bund und Kantone die Richtung für ihre Gesetzgebung in den Bereichen soziale Sicherheit, Gesundheit, Arbeit, Wohnen, Bildung und Familie. Die Sozialziele schaffen aber keine klagbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen. Sie sollen im Rahmen der verfügbaren Mittel verwirklicht werden.

Im Bereich der Wirtschaft ersetzt die Wirtschaftsfreiheit den alten Begriff der Handels- und Gewerbefreiheit. Die neue Verfassung verdeutlicht unsere freiheitliche Wettbewerbsordnung. Bund und Kantone haben günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu schaffen. Diese hat ihrerseits zur Wohlfahrt des ganzen Landes beizutragen.

#### b) Neuerungen

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass die neue Verfassung sehr zeitgemäss ist. Sie beseitigt aber nicht nur die verfassungsrechtlichen Mängel und Lücken der alten Verfassung, sondern weist weitere Vorteile auf.

So enthält die neue Verfassung knapp zwanzig grössere und kleinere inhaltliche Neuerungen, die im Parlament breite Zustimmung gefunden haben. Zu nennen ist hier unter anderem der Auftrag an den Gesetzgeber, die Benachteiligung von Behinderten durch geeignete Massnahmen zu beseitigen. Wichtig ist auch, dass der Bund neu eine umfassende Kompetenz im Bereich der Berufsbildung erhält. Dies kommt gerade rechtzeitig für die Revision des Berufsbildungsgesetzes. Bisher war die Bundeskompetenz auf die sogenannten BIGA-Berufe beschränkt. Der Bund erhält zudem den Auftrag, mehrsprachige Kantone zu unterstützen, was unserer vielsprachigen Nation

zweifellos gut ansteht. Neu ist ferner, dass der Bund Kunst und Musik fördern kann, namentlich im Bereich der Ausbildung.

c) Beseitigung alter Zöpfe

Umgekehrt verzichtet die neue Verfassung auf zahlreiche alte Zöpfe des bisherigen Textes, etwa auf Bestimmungen zu den Brauteinzugsgebühren oder den Auswanderungsagenturen. Viele von uns wissen gar nicht mehr, was damit ursprünglich gemeint war. Gestrichen wird ferner zum Beispiel das Verbot für die Kantone, mehr als 300 Mann stehende Truppen zu halten.

Folie 5

d) Konzentration auf das Wesentliche

Mit der neuen Verfassung werden ferner einige wichtige Bestimmungen auf Verfassungsrang gehoben, die bisher nur auf Gesetzesstufe geregelt waren. Dies gilt etwa für den Anspruch auf Datenschutz, die Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht oder die Immunität der Parlamentarier und die Pflicht zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen.

Folie 6

Andererseits finden sich viele Details der alten Verfassung im neuen Text nicht mehr, sondern nur noch in Gesetzen, wo sie auch hingehören. Ich denke an Bestimmungen über den Anbau von Brotgetreide oder die Aufbewahrung der militärischen Ausrüstung, ferner zum Beispiel an das Absinthverbot. Die neue Verfassung ist deshalb auch kürzer als die alte.

e) Zeitgemässe Sprache

Auffallend ist schliesslich die zeitgemässe, verständliche Sprache. Die Verfassung wird dadurch wieder viel zugänglicher und ist kein Buch mit sieben Siegeln mehr. Gerade in unserer direkten Demokratie ist es doch ganz wesentlich, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Verfassung verstehen.

## 5. Die Verfassungsreform: ein offener Prozess

Die neue Verfassung bringt eine Reihe von Vorzügen, sie beantwortet aber bewusst nicht alle aktuellen Verfassungsfragen. Denn die dreissigjährige Vorgeschichte der Reform zeigt, dass leider alle Versuche, sämtliche Verfassungsprobleme auf einmal - mit einem grossen Wurf - zu lösen, erfolglos blieben. Die kumulierte Opposition, die sich aus unterschiedlichsten politischen Lagern zusammensetzte, war jeweils zu gross, um einen tragfähigen Kompromiss zu erreichen.

Bundesrat und Parlament haben sich deshalb zu einem schrittweisen Vorgehen entschlossen. In einem ersten Schritt soll die Verfassung aktualisiert und modernisiert werden, ohne grundlegende inhaltliche Neuerungen vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Etappe ist eben die neue Bundesverfassung, über die wir am 18. April abstimmen. Weitere Reformschritte im Bereich der Institutionen sind bereits eingeleitet, und zwar in den Bereichen der Justiz, der Volksrechte, der Staatsleitung (Bundesrat und Bundesversammlung) und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Über jede dieser Reformen werden Volk und Stände einzeln abstimmen können. Dies erhöht die Entscheidungsfreiheit ganz wesentlich. Die neue Verfassung ist so gestaltet, dass sich die Reformen harmonisch einfügen lassen. Sie wird somit zur Basis für die weiteren Reformschritte. Auch deshalb ist es wichtig, diesem ersten Reformschritt zuzustimmen. Das etappierte Vorgehen verhindert, dass das Fuder überladen wird. Typisch schweizerisch, werden viele sagen. Gut schweizerisch - so bezeichne ich dieses pragmatische Vorgehen.

## 6. Schluss

Meine Damen und Herren, die Errungenschaften der neuen Verfassung dürfen sich zweifellos sehen lassen. Ich denke, dies müssen auch all jene einräumen, die zunächst von der Notwendigkeit dieser

Reform nicht überzeugt waren. Andere bemängeln, die Reform gehe zu wenig weit. Sie seien daran erinnert, dass ein Nein zur neuen Verfassung auch die weiterführenden Reformen blockieren würde. Denn in der Abstimmung vom 18. April können wir nur zwischen der alten und der neuen Verfassung wählen.

Falls Sie noch zögern, empfehle ich Ihnen, den Text der neuen Verfassung zur Hand zu nehmen. Sie werden ihn zusammen mit den Abstimmungsunterlagen erhalten. Lesen Sie ihn, das wird Sie mehr überzeugen als jedes noch so gescheite Referat. Der Text zeigt Ihnen die Schweiz, wie sie heute ist, und die Schweiz, wie sie sein soll und will: freiheitlich, sozial, föderalistisch und demokratisch.

Die neue Verfassung ist ein Werk der Verständigung über alle Parteigrenzen und ideologischen Gräben hinweg. Sie zeigt auf, was uns verbindet, und nicht das, was uns trennt. Das ist richtig so, denn die Verfassung gehört zu den Garanten des nationalen Zusammenhalts. In diesem Sinn wird die neue Verfassung auch zur Stärkung der Schweiz beitragen. Sie verdient deshalb am 18. April unser Ja.

## Zusatzbausteine zu den Themen

- Grundrechte
- Sozial- und Wirtschaftsverfassung
- Föderalismus
- Volksrechte
- Organisation der Bundesbehörden

## Grundrechte

Die Schweiz ist geprägt von den vier Grundsätzen der Demokratie, des freiheitlichen Rechtsstaats, des Föderalismus und des Sozialstaates.

Als freiheitlicher Rechtsstaat zählt die Eidgenossenschaft den Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes zu ihren Bundeszwecken, wie es Artikel 2 der neuen Verfassung festhält. Ein Grundsatz des freiheitlichen Rechtsstaates ist sodann, dass Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht ist. Weiter muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig zum angestrebten Ziel sein und dem Grundsatz von Treu und Glauben entsprechen.

Der Staat darf nur tätig werden, wenn das Gesetz ihn dazu ermächtigt ; vor allem aber werden dem staatlichen Handeln durch das Recht auch Grenzen gesetzt. Diese Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns sind nunmehr ausdrücklich in Artikel 5 der neuen Verfassung verankert. In einem Rechtsstaat werden dem Einzelnen Garantien gewährt, die ihn vor Eingriffen des Staates schützen.

### *Ausgangssituation : gegenwärtiger Stand und Entwicklung*

Einer der wichtigsten gegenwärtigen Mängel unserer Verfassung ist, dass sie nur einen sehr lückenhaften Überblick über die Grundrechte gewährt. Ein Bürger, der sich über seine verfassungsmässigen Rechte ins Bild setzen will, findet keine befriedigende Antwort, wenn er den Text der heute gültigen Verfassung liest. Denn in den letzten Jahrzehnten hat es in diesem Gebiet einen beträchtlichen Aufschwung gegeben ; dies hauptsächlich aufgrund der Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der Unterzeichnung internationaler Verträge (ich denke dabei vor allem an die EMRK und die UNO-Menschenrechtspakte), und der Praxis der entsprechenden Anwendungs- oder Kontrollorgane, wobei der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg sicher eine besondere Erwähnung verdient.

## *Der Katalog der Grundrechte*

Der Grundrechtskatalog der neuen Verfassung enthält 30 Artikel. Er gibt einen Überblick über alle heute verfassungsrechtlich anerkannten individuellen Freiheiten.

Viele Grundrechte werden zum ersten Mal im Text der Verfassung erwähnt, so der Schutz der Menschenwürde (Art. 7 nBV), das Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10 nBV) oder die Versammlungsfreiheit (Art. 22 nBV). Es handelt sich dabei um Rechte und Freiheiten, denen das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung Verfassungsrang zugebilligt hat. Neben den klassischen, auf die Abwehr staatlicher Eingriffe ausgerichteten Grundrechten gibt es auch einzelne grundrechtliche Ansprüche auf direkte positive Leistungen des Staates. Es handelt sich dabei um Sozialrechte, zu denen z.B. das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 nBV) und der Anspruch auf einen genügenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 nBV) gehören. Dass diese Rechte nun in einem Katalog versammelt sind, erlaubt den Einzelnen, sich einfach durch eine Lektüre der Verfassung über die Rechte zu informieren, die ihnen zustehen.

Eine der Freiheiten, die das Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt hat, ist die persönliche Freiheit. Hier ein Anwendungsfall dazu (BGE 90 I 29). Herr X ist in einen Verkehrsunfall verwickelt. Eine Blutprobe ergibt einen bestimmten Alkoholgehalt. Im Zuge der gegen ihn eingeleiteten Strafuntersuchung wird eine Expertise erstellt, die die Rolle des Alkohols beim Unfall klären soll. Um die Reaktion von X zu studieren, versetzen ihn die Experten in einen Rauschzustand, indem sie ihm eine anständige Mahlzeit vorsetzen und dazu soviel Alkohol, wie er nach den Zeugenaussagen am Tag des Unfalls zu sich genommen hat. Da man zu keinen sicheren Schlussfolgerungen gelangen kann, ordnet der kantonale Staatsanwalt eine zweite Expertise an. Der Untersuchungsrichter beauftragt neue Experten, die den Einfluss des Alkohols auf den Unfall klären sollen. X verlangt, dass die zweite Expertise sich auf eine Überprüfung der ersten beschränke, ohne neue Tests an seiner Person, aber die neuen Experten erklären, sie wollten in der Vorgehensweise frei sein, eingeschlossen alle notwendigen Tests und Nachforschungen. Der Untersuchungsrichter entscheidet, die Experten sollten für die notwendigen Abklärungen freie Hand haben. X erhebt Beschwerde gegen diese Entscheidung; die Beschwerde wird aber abgewiesen. Mittels staatsrechtlicher Beschwerde verlangt X beim Bundesgericht, die Entscheidung sei zu annullieren wegen Verletzung seiner persönlichen Freiheit und seiner körperlichen Integrität, denn nach der neuen Expertise sollte X für mehrere Tage hospitalisiert und in den

Zustand der Betrunkenheit versetzt werden. Das Bundesgericht hat in der Folge die Beschwerde gutgeheissen und die angefochtene Entscheidung aufgehoben.

Andere Grundrechte beinhalten Verfahrensgarantien. So hat jede Person in Gerichts- und Verwaltungsverfahren Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung und auf eine Entscheidung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 nBV). Erwähnenswert ist sicher auch der Anspruch jeder Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, auf eine unverzügliche richterliche Entscheidung über die Fortsetzung der Untersuchungshaft oder die Freilassung (Art. 31 Abs. 3 nBV). Diese Rechte stammen direkt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Wieder andere Grundrechte sind durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts als konstitutive Elemente des Anspruches auf Rechtsgleichheit entwickelt worden, so der Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

#### *Aufbau und Gehalt der Grundrechte*

Der Katalog enthält verschiedene Arten von Grundrechten. Einige Bestimmungen nennen ausdrücklich subjektive Rechte, so etwa das Recht jeder Person auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Artikel 13 der neuen Verfassung. Andere gewährleisten in allgemeiner Art ein bestimmtes Grundrecht – so etwa Artikel 21 nB mit der Gewährleistung der Kunstfreiheit – ohne die Ansprüche zu präzisieren, die sich daraus ableiten lassen. Schliesslich gibt es auch eine Mischform, die eine Freiheit in allgemeiner Weise gewährleistet und einzelne Aspekte derselben als subjektive Rechte umschreibt. Ein Beispiel für diesen Mischtypus stellt die Vereinigungsfreiheit in Artikel 23 nBV dar. Der erste Absatz enthält die allgemeine Gewährleistung, der zweite Absatz definiert, dass jede Person das Recht hat, Vereinigungen zu gründen, ihnen beizutreten oder ihnen anzugehören, und der dritte Absatz schliesslich behandelt den «negativen» Aspekt dieser Freiheit, indem er festhält, dass niemand zum Beitritt oder zur Mitgliedschaft gezwungen werden darf.

## *Wirkungen*

Nach der traditionellen Konzeption bilden die Grundrechte eine Grenzlinie zwischen der Freiheit des Individuums und der Macht des Staates, und sie versehen dadurch eine ausschliesslich defensive Funktion, die gegen den Staat und nur gegen ihn gerichtet ist. Diese Konzeption wird umgesetzt durch eine Vermutung zugunsten der Freiheit des Bürgers und gegen die staatliche Intervention. Sie führt zur Bildung von Freiheitsräumen, die grundsätzlich dem Eingreifen des Staates verschlossen sind.

Diese Konzeption ist heute überholt. Denn die Grundrechte sind nicht nur durch den Staat bedroht, sondern auch durch Private. Deshalb muss man vorsehen, dass sie auch unter Privaten Wirkungen zeitigen können. Zudem ist eine rein abwehrende Sicht der Grundrechte zu eng; es ist heute anerkannt, dass sie nicht nur Verteidigungsmittel des Individuums sind, sondern Grundwerte, die die Rechtsordnung insgesamt prägen müssen. Sie haben also ausser der individuellen eine institutionelle Dimension. Alle staatlichen Organe müssen sie beachten und zu ihrer Verwirklichung im Ganzen der Rechtsordnung beitragen (art. 35 nBV).

Darüberhinaus haben die Behörden dafür zu sorgen, dass die Grundrechte, soweit das möglich ist, auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 3 nBV). Es handelt sich hier um die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte, die also auch in den Beziehungen unter Privaten Wirkungen entfalten. Das Bundesgericht hat wiederholt in bestimmten Fällen solche Drittwirkungen anerkannt, so bei der Religionsfreiheit, bei der Handels- und Gewerbe-freiheit (neu: Wirtschaftsfreiheit), bei der Meinungsäusserungsfreiheit, der Pressefreiheit, beim Streikrecht und bei der Unschuldsvermutung.

In einem Urteil (BGE 86 II 365) hat es festgehalten, dass derjenige, der einen anderen von der Teilnahme am freien Wettbewerb auszuschliessen trachtet oder den Wettbewerb behindert, die Handels- und Gewerbe-freiheit des anderen verletzt. In einem Entscheid zur Meinungsäusserungsfreiheit ist es zum Schluss gekommen, wer durch organisiertes Buhen den Abbruch eines öffentlichen Vortrages herbeiführe, verletze in unzulässiger Weise die Meinungsfreiheit des Organisations, des Referenten und der Zuhörer. Bei dieser Gelegenheit hat das Bundesgericht ausdrücklich eine Drittwirkung der Meinungsäusserungsfreiheit angenommen (BGE 101 IV 172, E. 5). In einem neueren Entscheid (BGE 116 IV 31) hat es einen Journalisten wegen Ehrverletzung verurteilt, weil dieser die Unschuldsvermutung gemäss Artikel 6 der EMRK nicht respektiert hatte.

Schliesslich gibt es auch Grundrechte, die zu ihrer Verwirklichung ein aktives Handeln des Staates verlangen. Dazu gehört das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 nBV), denn der Staat muss eine positive Leistung erbringen, um jeder Person, die sich in der vorausgesetzten Lage befindetet, eine menschenwürdige Existenz zu sichern.

### *Einschränkungen*

Das Leben in Gemeinschaft wäre unmöglich, wenn jeder seine individuellen Freiheiten ohne jede Einschränkung leben könnte. Die Grundrechte können deshalb eingeschränkt werden, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen, die in einer generellen Bestimmung am Schluss des Grundrechte-Kataloges festgehalten werden (Art. 36 nBV). Jede Grundrechtseinschränkung muss sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, durch das öffentliche Interesse oder durch den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt werden. Sie muss verhältnismässig zum angestrebten Ziel sein und darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen.

Diese Kriterien zur Beurteilung einer konkreten Einschränkung legen zugleich Zeugnis davon ab, dass die Schweiz ein Rechtsstaat ist.

### *Schluss*

Angesichts der Wichtigkeit der Grundrechte und der bedeutenden Entwicklung des ungeschriebenen Rechts in diesem Bereich hat sich die Nachführung als ideales Instrument erwiesen, hier für Klarheit zu sorgen.

Die Verankerung eines Grundrechtekatalogs in der neuen Bundesverfassung festigt das in diesem Gebiet bis heute Erreichte. Dabei möchte ich unterstreichen, dass die schöpferische Kraft des Verfassungsrichters für die Zukunft nicht beschränkt wird. Das Recht ist naturgemäss in stetem Wandel begriffen, entsprechend den Wandlungen in der Gesellschaft. Die Rechtsprechung wird weiterhin die verfassungsmässigen Freiheiten weiterentwickeln und neuen Rechten den Rang verfassungsmässiger Rechte zuerkennen können, denn der Katalog der Grundrechte bietet „nur“ einen Überblick über den aktuellen Stand der Entwicklung.

## Sozialverfassung

Zur Sozialverfassung in der neuen BV gehören fünf Elemente:

1. Die Schweiz ist (auch, neben anderem) ein Sozialstaat. Dies wird zuerst in der Präambel angetönt, wo es heisst, die Verfassungsgebung geschehe im Bewusstsein «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen». Artikel 2 legt sodann die «gemeinsame Wohlfahrt» und «eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern» als Zwecke des Bundes fest. Der Zweckartikel für sich allein begründet zwar weder Kompetenzen noch Verpflichtungen des Bundes oder der Kantone, aber er beeinflusst als allgemeine Zielbestimmung die Auslegung der jeweiligen Kompetenzen und so das staatliche Handeln insgesamt.

2. Unter den Grundrechten sind besonders das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12), der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19) und der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege für Bedürftige (Art. 29 Abs. 3) zu nennen. Hierbei handelt es sich um eigentliche soziale Grundrechte, im Gegensatz zu den gleich zu besprechenden Sozialzielen.

3. Die Sozialziele (Art. 41) richten sich an die kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebungsorgane und geben an, welche Ziele die Gesetzgebung im Sozialbereich anstreben soll. Allfällige Ansprüche des Individuums können erst aus der konkretisierenden Gesetzgebung entstehen; die Sozialziele selbst begründen keine unmittelbaren Ansprüche. Der Artikel enthält weitere einschränkende Bedingungen. So ist klar gesagt, dass die Sozialziele keine Kompetenzgrundlage sind. Das heisst, dass für eine konkretisierende Gesetzgebung eine Grundlage in der übrigen Verfassung gegeben sein muss. Die Sozialziele sind sodann im Rahmen der verfügbaren Mittel anzustreben, und das Handeln des Staates hat grundsätzlich subsidiär gegenüber persönlicher Verantwortung und privater Initiative zu erfolgen. Diese Bedingung der Subsidiarität gilt allerdings nicht für die grossen Sozialwerke wie

AHV/IV, Pensionskassen, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung oder (später) Mutterschaftsversicherung, weil in diesen Bereichen die Leistungen der staatlichen Sozialwerke meistens grösseres Gewicht haben als die private Eigenvorsorge.

Trotz aller Einschränkungen ist der Sozialzielartikel wichtig. Er hat als Aufzählung von Staatszielen ähnlich wie der Zweckartikel die Funktion, der Gesetzgebung die Richtung zu weisen und die Auslegung bereits bestehender Kompetenzen zu regulieren. Als «soziale Zielvereinbarung» trägt er auch zur umfassenden Beschreibung unseres Staates bei und ist in diesem Sinne ein identitätsverbürgendes Element in der neuen Verfassung.

4. Die Bundeskompetenzen im Sozialbereich finden sich im Abschnitt «Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit» (ab Art. 108). In diesen Artikeln sind kaum materielle Veränderungen vorgenommen worden. Der Hauptunterschied zum geltenden Verfassungsrecht besteht vielmehr in der klareren Gliederung.

5. Auf der Grenze zwischen Sozial- und Wirtschaftsverfassung ist die Gemeinwohlverpflichtung der Wirtschaft angesiedelt, wie sie nunmehr in Artikel 94 Absatz 2 explizit genannt ist.

## Wirtschaftsverfassung

Die «Handels- und Gewerbefreiheit» der geltenden BV vereinigt nach anerkannter Lehre und einhelliger Rechtsprechung grundrechtliche und systemorientierte Aspekte. Artikel 31 BV gewährleistet einerseits ein individuelles Grundrecht auf freie wirtschaftliche Entfaltung und hält andererseits die Grundentscheidung für ein Wirtschaftssystem des freien Wettbewerbes fest. Die Vereinigung dieser beiden Aussagen gibt zu Interpretationsschwierigkeiten Anlass. Die neue Bundesverfassung schafft hier mehr Klarheit. Sie ersetzt den überkommenen Begriff «Handels- und Gewerbefreiheit» durch die «Wirtschaftsfreiheit». Diese wird zunächst als Grundrecht im entsprechenden Kapitel einordnet (Art. 27 nBV), während die Systementscheidung im Wirtschaftsabschnitt des Kompetenzkapitels untergebracht ist (Art. 94 nBV). Damit ist insbesondere geklärt, dass für Einschränkungen des individuellen Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit dieselben Bedingungen gelten wie für jedes andere Grundrecht (Art. 36 nBV), während für Abweichungen vom Systementscheid (*Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit*) eine Grundlage in der Verfassung verlangt ist (Art. 94 Abs. 4 nBV).

Der 7. Abschnitt im Kapitel «Zuständigkeiten» trägt die Überschrift «Wirtschaft». Er versammelt diejenigen Bundeskompetenzen, die in erster Linie die Wirtschaft betreffen und enthält überdies die Grundaussagen zum Wirtschaftssystem der Schweiz.

Besonderes Gewicht hat Art. 94 nBV mit dem Sachtitel «Grundsätze der Wirtschaftsordnung». Abs. 1 hält kurz und bündig fest: «Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit». Damit wird die Grundsatzentscheidung für eine privatwirtschaftlich orientierte Marktwirtschaft verankert.

Abs. 2 verpflichtet Bund und Kantone, die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren und hält fest, dass sie (auch dadurch) zur Wohlfahrt und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung beitragen. Diesem letzten Ziel ist auch die Wirtschaft verpflichtet. Die Gemeinwohlverpflichtung der Wirtschaft war bisher nicht explizit im Text der Verfassung enthalten, gehört aber nach allgemeiner Überzeugung zum geltenden Verfassungsrecht

im Wirtschaftsbereich. Die in Art. 94 nBV formulierte Sozialpflichtigkeit der Wirtschaft ist also keine Neuerung; sie entspricht vielmehr dem Auftrag, auch das ungeschriebene Verfassungsrecht transparent darzustellen.

Abs. 3 verlangt vom Bund und den Kantonen, für günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft zu sorgen, wobei dieser Auftrag allerdings für sich allein keine Kompetenzen begründet.

Abs. 4 schliesslich formuliert den sogenannten Verfassungsvorbehalt. Er bringt den besonderen Schutz zum Ausdruck, den die grundsätzliche Entscheidung für eine freie Wirtschaft geniesst: Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedürfen einer Grundlage in der Verfassung – eine bloss gesetzliche Grundlage genügt also nicht. Unter «Abweichungen» sind dabei vorab wirtschaftspolitisch motivierte Einschränkungen der Freiheit der privaten Wirtschaft zu verstehen, aber auch andere staatliche Eingriffe in den Wettbewerb, etwa aus sozial- oder umweltpolitischen Gründen oder im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit. Beispielsweise kann ein Kanton vorsehen, dass für gewisse Berufe (wie Anwalt oder Notar) ein guter Leumund Berufsvoraussetzung ist, oder er kann eine spezielle Ausbildung verlangen, um die Sicherheit der Kunden bestimmter Gewerbetreibender besser zu gewährleisten, so etwa bei Bergführern oder Schwimmlehrern.

Der Abschnitt enthält in zehn weiteren Artikeln die Kompetenzen des Bundes im Wirtschaftsbereich, wobei gegebenenfalls auch die Ermächtigung zum Abweichen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit erteilt wird. Ich mache auf einige Punkte speziell aufmerksam:

- Art. 99 (Geld und Währungspolitik) nimmt in Übereinstimmung mit der seit Jahrzehnten geltenden Realität Abschied von der nur noch fiktiven und überdies durch internationale Vereinbarungen als unzulässig erklärten Goldbindung des Frankens. Er hält aber zugleich fest, dass die Nationalbank einen Teil ihrer Währungsreserven in Gold hält.
- Dem Art. 103 (Strukturpolitik) ist eine Übergangsbestimmung (Art. 196 Ziff. 7) zugeordnet, wonach die kantonalen Bedürfnisklauseln für das Gastgewerbe nur noch während einer Übergangsfrist von zehn Jahren beibehalten werden können. Sofort mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung ist zudem die Neueinführung solcher Bedürfnisklauseln

unzulässig. Die eidgenössischen Räte sind hier von der strengen Nachführung abgewichen, dies zugunsten einer konsensfähigen Neuerung im Sinne der Deregulierung.

- Art. 105 (Alkohol) ist ein Paradebeispiel für die Entschlackung, die mit der neuen Bundesverfassung erreicht wird. Er beschränkt sich auf die Einräumung einer Bundeskompetenz und verweist viele bisher in der Verfassung enthaltene Details auf die Gesetzes- oder sogar Verordnungsebene.

Schlussfrage: was bringt die neue Bundesverfassung der Wirtschaft?

- Sie kann nicht alle Unklarheiten über die Zulässigkeit von wirtschaftsregulierenden Massnahmen beseitigen, denn der Nachführungsauftrag gebietet es, die bisherige Rechtslage beizubehalten.
- Sie bringt aber dennoch eine klarere Darstellung des geltenden Verfassungsrechts.
- Sie bringt der Wirtschaft keine neuen Belastungen.
- Sie hält die Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht und die Systementscheidung für eine privatwirtschaftlich orientierte Wirtschaft fest.
- Sie hält neu das Prinzip der Subsidiarität und Eigenverantwortung fest.
- Sie beauftragt neu Bund und Kantone, für günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu sorgen.
- Sie beauftragt neu den Bund, für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen.
- Sie überträgt dem Bund eine umfassende Kompetenz für die Berufsbildung.

Damit bietet die neue Verfassung im Wirtschafts- und Sozialbereich eine übersichtliche und klare verfassungsmässige Grundlage. Sie ist so gestaltet, dass alle sozialen Gruppen und alle wirtschaftstreibenden Personen und Organisationen ihr zustimmen können, insbesondere auch die Sozialpartner. Sie verdient als Werk des aktuellen Konsenses, der für zukünftige Entwicklungen offen bleibt, unsere ungeteilte Zustimmung.

## **Bund, Kantone und Gemeinden**

Die Bundesstaatlichkeit ist ein erstrangiges Prinzip des schweizerischen Staatsaufbaus. Das Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden ist in der geltenden Verfassung nur bruchstückhaft geregelt. Die neue Verfassung stellt den Föderalismus als eines der wichtigsten Wesensmerkmale der Schweizerischen Eidgenossenschaft ausführlich und transparent dar. Sie bringt ein modernes Staatsverständnis zum Ausdruck.

Zu den wichtigsten Elementen des schweizerischen Bundesstaates zählen folgende Punkte:

Eigenstaatlichkeit: Die Kantone sind keine dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern mitkonstituierende Elemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Auch die neue Verfassung schreibt dieses Prinzip bundesstaatlicher Subsidiarität fest. Sie übernimmt den geltenden Artikel 3 BV (ebenfalls als Art. 3) fast wörtlich, um in diesem sensiblen Bereich an die bisherige Verfassungstradition anzuschliessen. In der Folge kann sich die Bundesverfassung damit begnügen, einseitig die Kompetenzen des Bundes festzulegen. Artikel 47 der neuen Verfassung hält die Eigenständigkeit der Kantone fest. Kantonale Eigenständigkeit besteht insbesondere bei der Aufgabenwahrnehmung (z.B. polizeiliche Aufgaben oder Fürsorge), bei den Finanzen (insbesondere der Steuerhoheit) und bei der Organisation des politischen Gemeinwesens (z.B. Stellung der Gemeinden oder Ausgestaltung des Gerichtswesens).

Partnerschaftlichkeit: Der Schweizerische Föderalismus ist geprägt durch das partnerschaftliche Zusammenwirken von Bund und Kantonen, wie auch der Kantone untereinander. Die neue Verfassung hält in Artikel 44 fest, dass sich Bund und Kantone Rücksicht und Beistand schulden und deshalb beispielsweise zu gegenseitiger Amts- und Rechtshilfe verpflichtet sind. Der Bund garantiert in den Artikeln 51-53

die verfassungsmässige Ordnung der Kantone, er gewährleistet ihre Verfassungen und schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

Partizipation: Die Kantone wirken an der Willensbildung des Bundes mit. Dazu dient ihnen insbesondere das Vernehmlassungsverfahren bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben (Art. 147), aber auch das Ständemehr bei Änderungen der Verfassung (Art. 140). Neu ist ferner die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen des Bundes ausführlich geregelt (Art. 55).

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Für die Verfassung eines Bundesstaates ist die Kompetenzordnung (Art. 54-125) ein zentraler Teil, weil er die Aufgaben auf die Gemeinwesen aufteilt und sie koordiniert. Die neue Bundesverfassung lehnt sich eng an das geltende System der Aufgabenteilung an. Die Kompetenzartikel sind häufig das Ergebnis hart erkämpfter Kompromisse. Diese sollen mit der Revision nicht in Frage gestellt werden. Dies gilt insbesondere für Bestimmungen, die erst in den letzten Jahren aufgenommen worden sind, wie etwa jene über den Alpen transit oder die Gentechnologie. Auch die Finanzordnung (Art. 126-135) entspricht grundsätzlich dem geltenden Konzept. Es regelt die Befugnisse des Bundes sehr detailliert; die Steuerhoheit der Kantone wird nicht in Frage gestellt.

Vollzugsföderalismus: Im Unterschied zu anderen Bundesstaaten wie etwa die USA hat der Bund in der Regel keine eigenen Vollzugsorgane. Der Vollzug des Bundesrechts obliegt vielmehr zum grössten Teil den Kantonen. Die neue Verfassung hält als allgemeine Regel über die Umsetzung von Bundesrecht fest, dass den Kantonen möglichst viel Gestaltungsfreiheit belassen werden soll (Art. 46).

Vorrang von Bundesrecht: Kantonaies Recht hat entgegenstehendem Bundesrecht zu weichen, was früher mit dem etwas weniger präzisen Satz umschrieben wurde: "Bundesrecht bricht kantonaies Recht" (Art. 49).

Dreistufiger Staatsaufbau: Die öffentlichen Aufgaben werden von Bund, Kantonen und Gemeinden wahrgenommen. Für den Bund sind die Kantone die primären Ansprechpartner. Um die kantonaie Organisati-

onsfreiheit zu respektieren, soll der Bund nicht direkt auf die Gemeinden durchgreifen. Der Bund schützt gemäss bisher ungeschriebenem Verfassungsrecht die Autonomie der Gemeinden in dem Masse, wie diese vom kantonalen Recht gewährleistet wird (sogenannte Gemeindeautonomie). Diese Gewährleistung ist nun ausdrücklich in der Verfassung enthalten (Art. 50 Abs. 1). Neu wird der Bund ferner verpflichtet, bei seinem Handeln auf die Auswirkungen auf die Gemeinden zu achten. Damit soll auf die besondere Situation, in der sich insbesondere die Städte in vielen Sachbereichen befinden (Stichworte Verkehr, Drogenbekämpfung), Rücksicht genommen werden.

## Was bringt die neue Verfassung im Bereich der Volksrechte?

Die mise à jour des Verfassungsrechts im Bereich der Volksrechte (4. Titel, Art. 136 - 142) nimmt sich, verglichen mit anderen Bereichen wie etwa den Grundrechten, eher bescheiden aus. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf eine redaktionelle Überarbeitung und Umgruppierung der geltenden Verfassungsbestimmungen.

Die augenfälligste formelle Neuerung besteht darin, dass die Volksrechte, die heute über den ganzen Verfassungstext verstreut sind, neu in einem eigenen vierten Titel "Volk und Stände" vollständig geregelt sind. Das unterstreicht ihre Bedeutung, sind sie doch ein wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Identität und zentrales Markenzeichen der Schweiz. Die neue Verfassung schafft eine transparente, übersichtliche Regelung der Volksrechte und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern einen Überblick über ihre politischen Rechte im Bund.

In einem Punkt geht die neue Verfassung über das geltende Recht hinaus, indem sie zulässt, dass eine Volksinitiative neu auch nur *teilweise* ungültig erklärt werden kann (Art. 139 Abs. 3), wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder eine zwingende Bestimmung des Völkerrechts verletzt. Dabei handelt es sich um eine volksrechtsfreundliche Lösung, die dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht und in den Kantonen schon seit langem praktiziert wird. Denn das Bundesgericht hat erklärt, dass in kantonalen Angelegenheiten die vollständige Ungültigerklärung einer Initiative unverhältnismässig ist, wenn der verbleibende, gültige Teil wichtig ist und angenommen werden kann, dass das Begehren auch ohne den ungültigen Teil unterzeichnet worden wäre. Es ist an der Zeit, dass der Bund diese vernünftige Regelung auch für eidgenössische Initiativen übernimmt.

In einem wesentlichen Punkt nimmt die neue Verfassung ungeschriebenes materielles Verfassungsrecht auf: sie verankert die *zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts*, das sogenannte *ius cogens*, ausdrücklich als inhaltliche Schranke jeder Verfassungsrevision und trägt damit entscheidend zur Rechtssicherheit bei. Unter *ius cogens* sind völkerrechtliche Normen von grundlegender Bedeutung zu verstehen, wie etwa die Verbote von Folter, Genozid und Sklaverei. Diesen fundamentalen Normen kann sich ein Rechtsstaat nicht entziehen. Folglich sind Initiativen, die gegen solche zwingende Bestimmungen des Völkerrechts versto-

ssen, ungültig zu erklären. Dies war 1995 der Fall, als die Bundesversammlung die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" wegen Verstosses gegen das Prinzip des Ausschaffungsverbots (non-refoulement) ungültig erklärt hat,

Es ist allgemein anerkannt, dass das geltende System der Volksrechte Schwachstellen aufweist und reformbedürftig ist. Die bestehenden Mängel konnten mit der blossen mise à jour natürlich nicht behoben werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat zu den Volksrechten ein separates umfassendes Reformpaket erarbeitet, das aus einer Gesamtsicht heraus grundlegende Neuerungen vorschlägt. Dieses Reformpaket, die Vorlage B, wird derzeit in den Verfassungskommissionen der beiden Räte behandelt.

## Die Bestimmungen über die Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung

### Systematischer Aufbau

Der 5. Titel der neuen Verfassung befasst sich mit den Bundesbehörden. Sein erstes Kapitel ("Allgemeine Bestimmungen") enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle drei Gewalten gelten. Das zweite Kapitel regelt die Bundesversammlung, das dritte Bundesrat und Bundesverwaltung, das vierte das Bundesgericht.

### Zum Nachführungsbegriff

Der Bundesrat hat sich in seinem Verfassungsentwurf von 1996 noch strikte an den Auftrag der Bundesversammlung gehalten, wonach das geltende geschriebene und ungeschriebene Recht nachzuführen sei. Im einem Zusatzbericht zur Verfassungsreform Anfangs 1997 schlugen indessen die Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vor, den Begriff der Nachführung weiter zu fassen und in den 5. Titel der neuen Verfassung auch Änderungen aufzunehmen, welche zwar materielle Neuerungen beinhalten, sich aber als konsensfähig erweisen. Die Staatspolitischen Kommissionen beantragten deshalb beispielsweise, die Nichtwählbarkeit Geistlicher in den Nationalrat abzuschaffen, weil es sich um ein Relikt aus früherer Zeit handelt und überdies dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II) widerspricht.

Der Bundesrat bestand dort auf einer blossen Nachführung des geltenden Rechts, wo es sich um politisch heikle, sensible Bereiche handelte. So wandte er sich beispielsweise gegen einen Antrag, welcher die in der Verfassung verankerte Höchstzahl von Armeeingehörigen, welche der Bundesrat selbständig und ohne Einberufung der Bundesversammlung aufbieten kann, streichen wollte.

### Einige wichtige einzelne Bestimmungen

Anhand einiger Beispiele soll gezeigt werden, dass der eher "technische" Titel der Bundesbehörden einige Änderungen beinhaltet, welche für unser politisches System von erheblicher Wichtigkeit sind.

Zuerst einmal enthält der 5. Titel eine Grundsatzbestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren. In der jetzt noch geltenden Verfassung ist dieses Verfahren nur punktuell geregelt. In der Praxis kommt dem Vernehmlassungsverfahren

erhebliche praktische Bedeutung zu. Für die Kantone handelt es sich um ein sehr wichtiges Partizipationsinstrumente auf Bundesebene. Neu werden neben den Kantonen ausdrücklich auch die politischen Parteien und die interessierten Kreise erwähnt.

Neu ist auch eine Bestimmung, welche die parlamentarischen Kommissionen verankert. Die Kommissionen haben grossen Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess, indem sie Geschäfte vorberaten und damit zur Erleichterung des Ratsbetriebes beitragen. Ihre Wichtigkeit für den Parlamentsbetrieb rechtfertigt ihre Erwähnung auf Verfassungsstufe. Umstritten war die Frage der Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen. Sollen die Kommissionen von Verfassungs wegen Anspruch haben auf alle Informationen, welche zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind? Oder soll ein Informationsanspruch differenziert erst auf Gesetzesstufe geregelt werden? Die jetzige Fassung verankert den Grundsatz auf Verfassungsstufe, wonach parlamentarische Kommissionen über Informationsrechte verfügen, behält aber die nötige Differenzierung gemäss den Aufgaben der Kommissionen durch die Gesetzgebung vor.

Bedeutsam ist, dass mit der neuen Verfassung auch eine Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung erfolgt. Das neue System der Erlassformen orientiert sich an zwei Grundsätzen: Es gibt gewisse Erlassformen, welche dem Referendum unterliegen und es gibt solche, die rechtsetzenden Inhaltes sind. Daraus folgt, dass es neu ein System von vier Erlassformen gibt, welche der Bundesversammlung zur Verfügung stehen:

- 1) Das Bundesgesetz, welches dem fakultativen Referendum unterliegt und rechtsetzenden Inhaltes ist;
- 2) der Bundesbeschluss, welcher dem fakultativen Referendum unterliegt, aber im Unterschied zum Bundesgesetz Einzelakte zum Gegenstand hat;
- 3) der einfache Bundesbeschluss, welcher nicht dem Referendum unterliegt und nicht rechtsetzend ist sowie
- 4) die Verordnung der Bundesversammlung, welche nicht dem Referendum untersteht, aber rechtsetzenden Inhaltes ist.

Mit diesem neuen System konnte im Vergleich zu den heute noch bestehenden Rechtsetzungsformen eine wesentliche Vereinfachung gefunden werden. Die heute bloss auf Gesetzesstufe verankerte Verordnung verfügt neu ausdrücklich über eine Verfassungsgrundlage.

Ebenfalls neu ist die Verankerung eines sogenannten Gesetzesvorbehalts. Dieser besagt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Damit soll sichergestellt werden, dass wichtige Normen in eine Form gekleidet werden, welche dem fakultativen Referendum untersteht und damit über eine direktdemokratische Legitimation verfügt. So sind beispielsweise grundlegende Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte - etwa das Verfahren zur Verteilung der Sitze des Nationalrats auf die Kantone - oder Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte durch Gesetz zu regeln.

Die Verfassung enthält sodann neu eine Bestimmung, wonach die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (Evaluation).

Als letztes Beispiel ist die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf ausserhalb der Zentralverwaltung Stehende zu erwähnen. Die neue Verfassung sieht gemäss bundesgerichtlicher Praxis vor, dass eine solche Übertragung nur aufgrund eines Bundesgesetzes zulässig ist.

#### Schluss

Der 5. Titel über die Bundesbehörden zeigt anschaulich, dass selbst innerhalb einer Nachführung des geltenden Rechts Reformen möglich sind. So gesehen kann die Verfassungsreform als "Motor" betrachtet werden, welcher längst fälligen Änderungen in relativ kurzer Zeit zum Durchbruch verhalf und damit einen Beitrag zur Aktualisierung und Weiterentwicklung unserer Staatsgrundlagen leistete.

Hinweise zur Reform der Justiz und der Volksrechte

## Stand der Vorlage über die Reform der Justiz (Vorlage C)

Die Vorlage über die Justizreform wurde vom Ständerat als Erstrat im März 1998 und vom Nationalrat im Juni 1998 behandelt. Dabei fand bereits ein guter Teil der vorgeschlagenen Neuerungen die Zustimmung beider Räte:

- Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie (Anspruch, in allen Rechtsstreitigkeiten vor ein unabhängiges Gericht gelangen zu können, neu auch in Rechtsstreitigkeiten ausserhalb des Anwendungsbereichs der Rechtsweggarantie von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention);
- Kompetenz des Bundes zur Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes;
- Selbstverwaltung des Bundesgerichts;
- Beschränkung der Direktprozesse vor Bundesgericht auf Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen;
- Verzicht auf die Bundesassisen;
- Ausdehnung der Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht auf die politischen Rechte des Bundes;
- Schaffung eines Bundesstrafgerichts;
- Klare Verfassungsgrundlage für die Bildung eines Bundesverwaltungsgerichts (oder einer kleineren Anzahl dezentraler Bundesverwaltungsgerichte);
- Kompetenz zur Schaffung weiterer Gerichte des Bundes (z.B. im Bereich des Immaterialgüterrechts);
- Pflicht der Kantone zur Bestellung richterlicher Behörden (insbesondere auch im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts);
- Klare Verfassungsgrundlage für die Befugnis der Kantone, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen.

Gewichtige Differenzen bestehen hingegen in den beiden Kernpunkten der Vorlage:

- Der Ständerat hat der *Überprüfung von Bundesgesetzen* auf ihre Übereinstimmung mit den verfassungsmässigen Rechten und dem Völkerrecht mit 19 zu 14 zugestimmt, der Nationalrat hat sie mit 87 zu 39 abgelehnt.
- Beim *Zugang zum Bundesgericht* hat der Ständerat einstimmig eine Formulierung verabschiedet, wonach der Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich gewährleistet ist, der Gesetzgeber aber für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von

grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen kann. Der Nationalrat hat sich für eine restriktivere Fassung ausgesprochen, welche dem Gesetzgeber relativ enge Grenzen zieht.

Derzeit befindet sich die Vorlage im Differenzbereinigungsverfahren. Der Ständerat hat im Oktober 1998 an seinen Beschlüssen zu den beiden Kernpunkten festgehalten, wobei er die Überprüfung von Bundesgesetzen nun deutlich mit 26 zu 11 befürwortet.

Die Verfassungskommission des Nationalrates konnte sich jedoch den Beschlüssen des Ständerates nicht anschliessen. Sie hat im Januar 1999 die Vorlage an ihre Subkommission 2 zurückgewiesen mit dem Auftrag, bezüglich der Überprüfung von Bundesgesetzen und der Verfassungsgrundlage für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht eine Kompromisslösung auszuarbeiten und dabei auch zu prüfen, ob dem Volk allenfalls eine Lösung mit Varianten zu unterbreiten sei.

Es wird damit gerechnet, dass die Vorlage C noch in der laufenden Legislaturperiode vom Parlament verabschiedet wird.

## Stand der Vorlage über die Reform der Volksrechte (Vorlage B)

Die Vorlage über die Volksrechtsreform hat - im Unterschied zum zweiten Reformpaket, der Justizreform - den Weg ins Plenum noch nicht angetreten, sondern wird noch in den beiden Verfassungskommissionen beraten. Nach vorläufiger Planung wird der Nationalrat, der Erstrat ist, in der Sommer- oder Herbstsession 1999 mit der Behandlung des Reformpakets im Plenum beginnen.

Die Vorlage über die Volksrechtsreform ist zweifellos von grosser politischer Brisanz. Ihre Kernpunkte sind:

- Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, mit der sowohl Verfassungs- wie auch Gesetzesänderungen verlangt werden können.
- Die Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums, mit dem das Volk über wichtige Parlamentsbeschlüsse (z.B. Rüstungsbeschaffungen, Bewilligungen für Atomanlagen) abstimmen kann.
- Eine erweiterte Mitsprache des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen.
- Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die formulierte Verfassungsinitiative von 100 000 auf 150 000, für das Referendum von 50 000 auf 100 000 (für die neu einzuführende allgemeine Volksinitiative sollen 100 000 Unterschriften genügen). Damit soll der starken Zunahme der Stimmberechtigten Rechnung getragen und gleichzeitig ein Gegengewicht zu den vorgeschlagenen Erweiterungen der Volksrechte geschaffen werden

Nach der ersten Beratungsrunde in den beiden Verfassungskommissionen sieht das Reformpaket Volksrechte sehr unterschiedlich aus. Während die ständerätliche Verfassungskommission den bundesrätlichen Vorschlägen weitgehend zugestimmt und sich namentlich für die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ausgesprochen hat, hat sich ihre nationalrätliche Schwesterkommission deutlich gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen ausgesprochen und in der Folge auch gegen die Ausweitungen (allgemeine Volksinitiative, fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum) der Volksrechte. Damit enthält die Reformvorlage in der nationalrätlichen Verfassungskommission nur noch wenig Substanz. Im Januar dieses Jahres hat die Kommission beschlossen, auf die Vorlage zurückzukommen und in den kommenden Monaten nochmals zu prüfen, ob und allenfalls wie sich die unterschiedlichen Standpunkte annähern lassen.

Referentenliste / Liste de conférenciers / Lista dei conferenzieri

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
<b>Mitglieder der Verfassungskommissionen</b>								
Aeby Pierre	B: 026/424 55 92 P: 026/663 51 22	SP	FR	X			(év. d)	
Bircher Peter	B: 062/877 15 04 P: 062/877 12 75	CVP	AG	X				
Bloetzer Peter	B: 027/946 71 71 P: 027/946 38 01	CVP	VS	X				
Büttiker Rolf	B: 062/212 81 36 P: 062/926 13 80	FDP	SO	X			Volksrechte	
Cavadini Jean	B: P: 032/753 17 67	LPS	NE	X			éventuellement	
Deiss Joseph	B: 026/300 71 11 P: 026/684 19 55	CVP/P DC	FR	X	X		X	
Engelberger Edi	B: 041/619 15 62 P: 041/610 35 85	FDP	NW	X				
Engler Rolf	B: 071/222 66 12 P: 071/787 33 55	CVP	AI	X				
Forster Erika	B: 071/243 31 77 P: 071/222 74 61	FDP	SG	X			Raum Ostschweiz	
Frick Bruno	B: 055/418 30 33 P: 055/418 30 60	CVP	SZ	X				
Fritschi Oscar	B: 01/933 33 33 P: 01/932 42 66	FDP	ZH	X				
Gentil Pierre-Alain	B: 032/421 92 19 P: 032/422 82 03	SP	JU	X				
Gross Andreas	B: 089/401 71 01 P: 01/381 33 30	SP	ZH	X	X	X	X	
Gross Jost	B: 071/222 87 08 P: 054/747 23 90	SP	TG	X				
Gysin Remo	B: 061/261 71 95 P: 061/261 71 81	SP	BS	X			Schwerpunkte: 1. Wirtschaftsverfassung, 2. kritische Gesamtschau	
Heim Alex	B: 062 398 17 75 P: 062 398 25 06	CVP	SO	X				
Inderkum Hansheiri	B: 041/870 51 77 P: 041/870 63 15	CVP	UR	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Jutzet Erwin	B: 026/322 37 37 P: 026/496 20 62	SP	FR	X	X			
Ostermann Roland	B: P: 021/784 15 23	Grüne/ Écologi ste	VD		X			
Respini Renzo	B: 091/921 22 21 P: 091/967 27 73	CVP	TI			X		
Rhinow René	B: 061/267 25 67 P: 061/911 99 35	FDP	BL	X		X	X	
Ruf Markus	B: 031/301 48 49 P:	SD	BE	X	X			
Schmid Samuel	B: 032/384 42 42 P: 032 351 36 44	SVP	BE	X				
Seiler Hanspeter	B: 033/ 828 11 11 P: 033/822 37 68	SVP	BE	X				
Spoerry Vreni	B: 01/468 23 12 P: 01/725 07 38	FDP	ZH	X				vor allem Volksrechte, Justizreform, möglichst Grossraum Zürich
Stump Doris	B: P: 056/426 06 18	SP	AG	X			X	
Vallender Dorle	B: P: 071/344 27 69	FDP	AR	X				
Vollmer Peter	B: 031/371 67 46 P: 031/312 06 10	SP	BE	X			X	
Weigelt Peter	B: 071/244 75 53 P: 071/245 22 91	FDP	SG	X				
Wicki Franz	B: 041/921 10 16 P: 041/980 22 44	CVP	LU	X				
Zimmerli Ulrich	B: 031/631 48 47 P: 031/951 50 20	SVP	BE	X				
Zwygart Otto	B: 031/921 55 32 P: 031/921 30 43	EVP	BE	X				

<b>Mitglieder der Bundesverwaltung</b>			
<b>Name</b>	<b>Funktion</b>	<b>Sprache/ langue</b>	<b>Tel. Nr.</b>
Koller Heinrich	Direktor Bundesamt für Justiz	d/f/i	031 322 41 01
Mader Luzius	Vizedirektor Bundesamt für Justiz	d/f	031 322 41 02
Lombardi Aldo	Leiter Dienst Totalrevision der Bundesverfassung	d	031 322 41 84

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
<b>Mitglieder des Aktionskomitees "Ja zu einer modernen Bundesverfassung"</b>								
Aguet Pierre	B: 021/925 53 00 P: 021/921 97 71	SP	VD	X				
Bangerter Käthi	B: 032/392 12 13 P: 032/392 38 82	FDP	BE	X				
Baumann Ruedi	B: -- P: 032/389 12 36	Grüne	BE	X				
Bieri Peter	B: 041/780 46 46 P: 041/780 62 76	CVP	ZG	X				
Borel François	B: -- P: 032/725 51 44	SP	NE	X				
Brunner Christiane	B: 031/350 23 60 P: 022/346 81 50	SP	GE	X				
Bühlmann Cécile	B: 041/228 52 88 P: 041/310 31 79	Grüne	LU	X				
Delaley Edouard	B: 027/322 08 22 P: 027/203 11 36	CVP	VS	X				
Dünki Max	B: -- P: 01/720 60 46	EVP	ZH	X				
Egerzegi-Obrist Christine	B: -- P: 056/491 29 43	FDP	AG	X				
Ehrler Melchior	B: 056/462 51 11 P: 056/441 39 25	CVP	AG	X				
Fritschi Oscar	B: 01/933 33 33 P: 01/932 42 66	FDP	ZH	X				
Geiser Barbara	B: 031/311 41 86 P: 031/311 89 32	SP	BE	X				
Gonseth Ruth	B: 061/921 36 19 P: 061/921 09 41	Grüne	BL	X				
Grossenbacher Ruth	B: -- P: 062/844 00 57	CVP	SO	X				
Günter Paul	B: 033/822 14 60 P: 033/823 42 68	SP	BE	X				
Heberlein Trix	B: 01/918 16 39 P: 01/918 13 91	FDP	ZH	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Hochreutener Norbert	B: 031/311 60 36 P: 031/961 33 70	CVP	BE	X				
Hollenstein Pia	B: 071/282 76 11 P: 071/244 99 75	Grüne	SG	X				
Jans Armin	B: 052/267 79 46 P: 041/711 70 58	SP	ZG	X				nur Zug
Kofmel Peter	B: 032/624 64 10 P: 032/614 29 82	FDP	SO	X				
Kühne Josef	B: -- P: 055/283 17 26	CVP	SG	X				
Leu Josef	B: 041/910 32 31 P: 041/910 32 31	CVP	LU	X				nur Luzern
Lötscher Josef	B: 034/493 37 20 P: 034/493 37 20	CVP	LU	X				
Maissen Theo	B: 081/925 25 43 P: 081/925 21 17	CVP	GR	X				
Müller Erich	B: 052/262 32 41 P: 052/335 18 13	FDP	ZH	X				
Nabholz Lili	B: 01/383 48 38 P: 01/391 98 03	FDP	ZH	X				
Pelli Fulvio	B: 091/923 63 91 P: 091/994 86 39	FDP	TI		X	X		
Plattner Gian-Reto	B: 061/267 37 40 P: 061/261 07 34	SP	BS	X				
Reimann Maximilian	B: 062/871 26 77 P: 062/871 36 77	SVP	AG	X				
Rochat Eric	B: 021/943 36 53 P: 021/943 36 54	Lib.	VD		X			
Rychen Albrecht	B: 032/387 89 89 P: 032/384 64 69	SVP	BE	X				
Scheurer Rémy	B: -- P: 032/753 28 72	Lib.	NE		X			
Seiler Bernhard	B: -- P: 052/649 14 43	SVP	SH	X				
Simmen Rosemarie	B: -- P: 032/622 95 52	CVP	SO	X				
Suter Marc F.	B: 032/322 61 44 P: 032/323 80 32	FDP	BE	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Teuscher Franziska	B: 031/331 38 41 P: 031/301 18 60	Grüne	BE	X				
Weber Agnes	B: 062/837 58 51 P: 056/621 91 76	SP	AG	X				
Widmer Hans	B: 041/368 94 12 P: 041/360 12 10	SP	LU	X				nur Luzern
Widrig Hans Werner	B: 081/302 17 95 P: 081/302 33 01	CVP	SG	X				
Zapfl Rosmarie	B: 01/821 04 18 P: 01/821 04 18	CVP	ZH	X				