

Die neue schweizerische Bundesverfassung

Martin Kayser/Dagmar Richter***

- I. Die Idee der "Nachführung"
 1. Ablehnende Reaktionen auf den Vorentwurf 1977
 2. Verfassungsreform als offener Prozess: Registrierende Nachzeichnung, dirigierende Vorzeichnung und "Baukastensystem"
 3. Die Reformpakete
 - 3.1 Justizreform
 - 3.2 Reform der Volksrechte
 - 3.3 Staatsleitungsreform
 4. Zeitliches Management: Parallelberatungen und Einigungskonferenz
 5. Merkmale der Nachführung
 - 5.1 Konsolidierung von Zählung und Gliederung
 - 5.2 Angleichung der "Textdichte"
 - 5.3 Zeitgemässe Sprache
- II. "Nachführung" oder Verfassungsreform?
 1. Die Einführung abgelehnter Bestimmungen
 - 1.1 Zweiter Versuch in neuer Gestalt: Der Kulturartikel
 - 1.2 Politisch heikle Nachführungen: Sprachenfreiheit und Minderheitenschutz
 2. Entscheidung von Streitfragen: Das selbständige Grundrecht auf willkürfreies Handeln
 3. Klarstellung und Ausdehnung von Bundeskompetenzen
 - 3.1 Berufsbildung
 - 3.2 Finanzdienstleistungen
 - 3.3 Innere Sicherheit
 - 3.4 Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone
 4. Verfahrenserleichterungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen
 - 4.1 Gebietsveränderungen zwischen Kantonen
 - 4.2 Völkerrechtliche Verträge der Kantone mit dem Ausland
 5. Vorweggenommene Teile aus den künftigen Reformvorhaben
 - 5.1 Die Teilungültigerklärung von Volksinitiativen
 - 5.2 Bereinigung der Handlungsformen, Gesetzesvorbehalt, Verordnungsrecht
 - 5.3 Aufträge der Bundesversammlung an den Bundesrat

* lic. iur., Zürich; von Februar bis August 1999 Gast am Institut.

** Dr. iur., wiss. Mitarbeiterin am Juristischen Seminar der Universität Heidelberg; Schweiz-Referentin am Institut.

Abkürzungen: aBV = Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874; AJP = Aktuelle Juristische Praxis; Amtl.Bull. = Amtliches Bulletin der Bundesversammlung; Amtl.Bull. (ReformBV) 1998 = Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung; AS = Amtliche Sammlung des Bundesrechts; BBl = Bundesblatt; BGE = Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung; BV = Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; EJPd = Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement; EMRK = Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (SR 0.101); JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart; KBE = Kommissionsberichterstatte; LES = Entscheidungen des Liechtensteinischen Staatsgerichtshofs; N. = (Rand-)Nummer; N.F. = Neue Folge; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NR = Nationalrat; NZZ (I. A.) = Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe); Pra = Die Praxis; Rz. = Randziffer; SR = Systematische Sammlung des Bundesrechts; StR = Ständerat; VPB = Verwaltungspraxis der Bundesbehörden; ZBl = Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht; ZSR = Zeitschrift für schweizerisches Recht.

- III. Schmerzende Nachführung – die Argumente der Gegner der Reform
 - 1. Abschaffung der Milizarmee?
 - 2. Neue Rechte für Ausländer?
 - 3. Förderung der Streikbereitschaft?
 - 4. Überordnung des Völkerrechts?
 - 5. Aushöhlung der direkten Demokratie?
 - 6. Abschaffung der Neutralität?
 - 7. Zerstörung der Familien?
- IV. Rezeptionen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem deutschen Grundgesetz
 - 1. Menschenwürde
 - 2. Unantastbarer Kerngehalt von Grundrechten
 - 3. Die staatsrechtliche Rolle der politischen Parteien und Fraktionen
 - 4. Einflüsse aus der EMRK
- V. Die moderne Gestalt der neuen Verfassung
 - 1. Sprachliche Modernität: Die Abwendung vom "generischen Maskulin"
 - 2. Das neue Konzept der Grundrechte
 - 2.1 Systematisierung: Katalog und "programmatische Normschicht"
 - 2.2 Internationalisierung: Die Verdrängung des Bürgers durch Mensch und Person
 - 2.3 Privatwirkung der Grundrechte?
 - 2.4 Eine neue Generation der Gleichheitsrechte
 - 3. Wirtschaftsfreiheit und Sozialziele
 - 4. Sicherung gegen "die wirtschaftlichen Folgen der Mutterschaft": Die Mutterschaftsversicherung
 - 5. Neue Technologien, Umwelt- und Tierschutz
 - 6. Die Kultur des Unterschieds: Stadt und Land, Berg und Tal, kulturelle Vielfalt
 - 7. Einbindung in die Weltgemeinschaft
 - 8. Die Subsidiarität der Bundesgewalt
 - 9. Die Harmonisierung der auswärtigen Gewalt mit der internen Kompetenzordnung
 - 9.1 Handlungs- und Mitwirkungsrechte der Kantone im Bereich der Aussenpolitik
 - 9.2 Die Beteiligung des Parlaments an der Aussenpolitik
- VI. Zur Bedeutung der neuen Verfassung

Am 18. April 1999 hat das Schweizervolk eine neue Bundesverfassung, nach 1848 und 1874 die dritte in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates, angenommen, die unterdessen pünktlich zur Jahrtausendwende am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist¹. Vorausgegangen waren dem jahrzehntelange Planungen, vergebliche Anläufe und schliesslich ein wohl entscheidender Wechsel des Konzepts:

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 gemäss Bundesbeschluss vom 18.12.1998 über eine neue Bundesverfassung, AS 1999, 2556 (siehe noch Anm. 73); Bundesbeschluss vom 28.9.1999 über das Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vom 18.4.1999, AS 1999, 2555. Siehe auch die Botschaft (Vorlage) des Bundesrats (Bundesregierung) über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendige Anpassung der Gesetzgebung vom 11.8.1999, in: BBl 1999 7922; zum Bundesratsbeschluss vom 19.5.1999 D. Bieder mann, Die neue Bundesverfassung: Übergangs- und Schlussbestimmungen sowie Anpassungen auf Gesetzesstufe, AJP 8 (1999), 730 ff., 735. Eingehend zur Geschichte S. Arlettaz, La Constitution fédérale: révisions et projets de révision 1848–1998, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hrsg.), Werkstatt Bundesverfassung/La Constitution fédérale en chantier, Kommentar und Inventar der Quellen zur Geschichte der Schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998/Commentaires et inventaire de sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848–1998, 1998, 13 ff.; R.J. Schweizer, Die Totalrevision der Bundesverfassung von 1872 und 1874: Erfahrungen im Blick auf die laufende Verfassungsrevision, in: Études en l'honneur de J.-F. Aubert (Anm. 55), 101 ff.

Zwar schuf man einen völlig neuen Text, doch knüpft dieser ganz im Sinne des "Traditionsanschlusses" an Vertrautes und Bewährtes an; zwar wagte man auch inhaltliche Fortschreibungen, dennoch richtete sich der Reformanspruch auf die Anpassung des Verfassungstextes an die seit 1874 entstandene Verfassungswirklichkeit, die sogenannte "Nachführung" des schon geltenden ungeschriebenen Verfassungsrechts.

Trotz des behutsamen Vorgehens war die Zustimmung knapp: Bei einer Beteiligung von nur 35,3 Prozent erklärte sich eine Mehrheit von 59,2 Prozent der Stimmberechtigten für die Verfassung; das auch erforderliche "Ständemehr" wurde durch eine bejahende Mehrheit in zwölf ganzen und zwei Halbkantonen gegenüber einer verwerfenden Mehrheit in acht ganzen und vier Halbkantonen erreicht². Einmal mehr zeigte sich dabei der notorische Bruch entlang des Sprachgrabens zwischen alemannischer und lateinischer Schweiz, zwischen Berg und Tal, Land und Stadt: Während die Kombination alemannisch-ländlich (z.B. Glarus: knapp 7000 Neinstimmen gegenüber knapp 3000 Jastimmen) am deutlichsten zur Ablehnung der neuen Verfassung tendierte, drückte die Kombination lateinisch-städtisch (z.B. Génève: über 47000 Jastimmen gegen knapp 8000 Neinstimmen) im allgemeinen Annahmefähigkeit aus.

Der schon erwähnte Wechsel des Konzepts, der die knappe Zustimmung erst möglich machte, lässt sich mit dem Begriff der "Reform" statt des Begriffs der "Revision" beschreiben: In erster Linie aktualisiert die neue Bundesverfassung das geltende (geschriebene und ungeschriebene) Verfassungsrecht; das heisst, sie modernisiert und glättet den nach über 140 Partialrevisionen spröde gewordenen Verfassungskörper und führt die Verfassungswirklichkeit wieder an den Text heran. In zweiter Linie schöpft sie allerdings auch Freiräume für inhaltliche Neuerungen aus, die sich vor allem aus der schweren Abgrenzbarkeit der blossen "Formalrevision" gegenüber der "Totalrevision" im materiellrechtlichen Sinne ergeben hatten: Es war eine Bewertungsfrage, ob eine frühere Verfassungspraxis schon zum ungeschriebenen Verfassungsrecht zählte, so dass ihre Aufnahme in die neue Verfassung keine Neuerung bewirken konnte, oder ob das Parlament sie erst durch die Aufnahme nachträglich legitimieren würde. Unter diesen Umständen entwickelte sich das Konzept der Nachführung, der Werkplan der neu entstandenen Schweizerischen Bundesverfassung, zu einem schillernden Begriff.

² BBl 1999 5986; zur Beteiligung: NZZ vom 19.4.1999, 11. Prägnant zu den Erfahrungen vom 18.4.1999 Nationalrat Th. Fischer-Hägglingsen, Aml.Bull. NR 1999, 2050–2051 (zur Justizreform): "Da waren eigentlich sämtliche Parteien für die Verfassungsreform, bekanntlich haben wir aber nur eine hauchdünne Mehrheit bekommen. Man kann nicht immer der reinen Lehre nachleben – vielmehr gilt es auch pragmatisch vorzugehen, um ein Ziel zu erreichen."

I. Die Idee der "Nachführung"

Am 3. Juni 1987 fasste die Bundesversammlung (National- und Ständerat) den Beschluss, die Verfassung total zu revidieren³. Zugleich beauftragte sie den Bundesrat (die Bundesregierung), innerhalb eng definierter Vorgaben einen Entwurf auszuarbeiten, der "das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen"⁴ sollte. Damit hatte sie das Verfahren der Totalrevision gut zehn Jahre vor seinem späterem Abschluss in formaler Hinsicht eingeleitet⁵.

Um die Zurückhaltung des Parlaments bei der Formulierung seines Beschlusses zu verstehen, muss man sich vor Augen führen, dass die Anfänge des Projekts Totalrevision weit in die sechziger Jahre zurückreichen⁶ und lange Zeit vom Scheitern überschattet waren:

1. Ablehnende Reaktionen auf den Vorentwurf 1977

Bereits im Jahre 1966 hatte die Bundesversammlung zwei parlamentarischen Vorstößen zugestimmt, die den Bundesrat aufforderten, Vorarbeiten für eine Totalrevision aufzunehmen⁷. Aus diesem Prozess war der äusserst innovative Verfassungsentwurf 1977 hervorgegangen⁸, ein reiner "Expertenentwurf", der nicht über das sogenannte Vernehmlassungsverfahren, die Stellungnahmen der interessierten Kreise, hinausgelangte. Zwar waren ermüdend lange Verhandlungen geführt worden; die Ergebnisse waren jedoch ernüchternd⁹. Vor allem lehnten viele Kantone die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ab, es regte sich aber auch gegen das fortschrittliche Modell einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung der erbitterte Widerstand der Wirtschaftsverbände. So geriet

³ Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 3.6.1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1987 II 963. Der Ständerat fasste seinen Beschluss am 16.12.1986, Amtl.Bull. StR 1986, 808. Der Nationalrat folgte am 3.6.1987, Amtl.Bull. NR 1987, 673.

⁴ Art. 2 und 3 des Bundesbeschlusses, *ibid.* (Anm. 3); Hervorh. durch die Verfasser.

⁵ Vgl. Art. 119f. aBV.

⁶ Vgl. zum folgenden G. Kreis, Die Lancierung der Totalrevision der Bundesverfassung in den 1960er Jahren, in: M. König [u.a.] (Hrsg.), *Dynamisierung und Aufbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, 1998, 21 ff.

⁷ Motionen Obrecht und Dürrenmatt, Amtl.Bull. NR 1966, 412 ff., 418; Amtl.Bull. StR 1966, 168 ff., 177.

⁸ Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf 1977, Separatdruck 1977, auch abgedruckt im Bericht des Bundesrates über die Totalrevision der Bundesverfassung (Anm. 12), 161 ff., sowie im Textanhang zum Aufsatz von P. Häberle, *Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene*, JöR N.F. 34 (1985), 303 ff., 536 ff. Vgl. zum Verfassungsentwurf 1977 L. Wildhaber [Stabschef der Kommission sowie Verfasser des Begleitberichts], *Das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung*, JöR N.F. 26 (1977), 239 ff.; K. Eichenberger [Mitglied der Expertenkommission], *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung*, ZaöRV 40 (1980), 477 ff.

⁹ B. Ehrenzeller, *Konzeption der Verfassungsreform*, AJP 4 (1995), 971 ff., 973.

das Vorhaben sehr bald an einen äusserst schwierigen Punkt, um nicht zu sagen in eine Sackgasse; vom "Übungsabbruch" war die Rede¹⁰. In dieser Situation fällte der Bundesrat 1983 den Beschluss¹¹, dem Parlament keine Botschaft mit dem Vorentwurf für eine neue Bundesverfassung, sondern lediglich einen Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vorzulegen, mit dem er zugleich die Frage aufwarf, ob die Arbeiten für eine Verfassungsrevision fortgeführt werden sollten¹². Folgerichtig enthielt der Bericht nur eine sogenannte "Modell-Studie" mit dem vorsichtig formulierten Titel: "So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen"¹³.

2. Verfassungsreform als offener Prozess: Registrierende Nachzeichnung, dirigierende Vorzeichnung und "Baukastensystem"

Am 12. Mai 1986, einen Tag bevor die Kommission des Ständerates den Bericht des Bundesrates als erste beraten sollte, erschien in der Neuen Zürcher Zeitung ein Artikel des Basler Staatsrechtslehrers Kurt Eichenberger mit dem denkwürdigen Titel: "Realitätsgebundene Verfassungsrevision"¹⁴. Eichenberger thematisierte hierin die Unbestimmtheit des bundesrätlichen Berichts und stellte die Frage, "was der Bundesrat mit und in der Totalrevision substantiell eigentlich will und nicht will". Unter dem Titel "Orientierungshilfen" plädierte er für einen "potentiell konsensfähigen Entwurf", der "breit und fest angekettet" werden müsse "an Vertrautem, Gewohntem, Bewährtem"; der Verfassungsgeber müsse sich bescheiden und dürfe "den künftigen Generationen die Entscheidungsräume nicht verengen". Unter dem Titel "Die nachgeführte Bundesverfassung" zeigte er dem Parlament schliesslich einen Mittelweg zwischen den Extremen, der grundlegenden Erneuerung der Verfassung einerseits und dem Abbruch des Revisionsprozesses andererseits, auf:

"Eine Totalrevision in unserer Zeit muss sich vorwiegend darauf verlegen, das Verfassungsrecht geordnet 'nachzuführen' und damit 'aufzubereiten'. Was in den vergangenen 110 Jahren stückweise, uneinheitlich, unproportioniert in die Verfassungs-urkunde eingepflanzt worden ist, was sich durch Wandlungen entbehrlich gemacht oder dem Text entfremdet hat, was sich im Verfassungsleben, nicht aber in der Verfassungs-urkunde neu eingestellt hat, was sich der Verfassungsregelung unrichtigerweise bisher entzogen hat – das ist durch registrierende Nachzeichnungen und diri-

¹⁰ L. Wildhaber, Verfassungs- und Grundrechtsreform in der Schweiz, in: R. Rack (Hrsg.), Grundrechtsreform, 1985, 217 ff.

¹¹ H.-U. Wili, Hängige Partialrevisionen der Bundesverfassung, Sonderheft zur ZSR, 1986, 9 f. m.N.

¹² Bericht des Bundesrates vom 6.11.1985 über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt), BBl 1985 III 1 ff., 79, 112.

¹³ EJPD, Modell-Studie vom 30.10.1985, in: Bericht des Bundesrates über die Totalrevision der Bundesverfassung (Anm. 12), 189 ff. Vgl. dazu und zum folgenden B. Ehrenzeller, Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens, ZaöRV 47 (1987), 699 ff., 703 ff.

¹⁴ K. Eichenberger, Realitätsgebundene Verfassungsrevision, NZZ vom 12.5.1986, 19.

gierende Vorzeichnungen nach den Fähigkeiten der Gegenwart zu bereinigen und neu zu fassen. ‘Nachführung’ bringt die Verfassung auf den Stand, von wo aus sie ungebrochen den Geltungsanspruch erheben kann und wieder ‘in der Zeit’ lebt, so dass sie auch zukunfts wirksame Handlungen zu legitimieren vermag.

Die Bundesverfassung in Ordnung zu bringen, ihre Mängelliste abzubauen und sie gegenwartsnah zu formen, sie also nachzuführen und aufzubereiten, das wäre, vom Stand des Verfassungsrechts her betrachtet, bereits viel. Es wäre das Mögliche.”

Diese Idee einer Nachführung floss über die Erörterungen in den parlamentarischen Kommissionen auch in die parlamentarische Debatte ein¹⁵. Doch zeigte sich das Parlament über den Umfang der Totalrevision uneinig. In seinen Vorgaben, die es dem Bundesrat für die Ausarbeitung des Entwurfs machte¹⁶, definierte es daher nur einen Minimalkonsens, so wie er sich aus der Debatte ergeben hatte¹⁷. Auf dieser Grundlage kam der Revisionsprozess – nach zwischenzeitigen Turbulenzen um den gescheiterten Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (Volk und Stände lehnten die EWR-Vorlage am 6. Dezember 1992 ab) – wieder in Gang¹⁸:

Im Oktober 1993 unterbreitete der Bundesrat den Räten die Botschaft zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Diese enthielt neben kurzfristig zu realisierenden Reformen im Bereich der Regierungsorganisation Vorschläge für weitergehende Reformen im Bereich der eigentlichen Staatsleitung und bezog sich dabei auf Themenbereiche, die einen zumindest mittelbaren Bezug zum Regierungssystem aufwiesen (Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, Rechtssetzungsprozess, Justizreformen und Erneuerung der föderativen Staatsführung)¹⁹. Schon in diesem Zusammenhang deutete der Bundesrat an, dass die Staatsleitungsreform oder auch Teile von ihr in den Prozess der Verfassungsreform eingegliedert werden könnten²⁰. Dazu veranlasste ihn die im Laufe der Arbeiten gewonnene Überzeugung, dass die vom Parlament gewünschte blosse “Nachführung” für sich allein kaum eine breite Öffentlichkeit würde mobilisieren können²¹. Es waren also zwei widerstreitende Aspekte zu berücksichtigen: Auf der einen Seite mahnte das Schicksal des VE 1977 zu äusserster Zurückhaltung; auf der anderen Seite durfte das Projekt aber auch nicht völlig unumstritten und damit ohne jedes öffentliche Interesse sein. Aus diesem Grunde setzte sich der Bundesrat über den engeren Nachführungsauftrag des Parlaments hinweg, indem er die

¹⁵ Amtl.Bull. StR 1986/783ff.; Amtl.Bull. NR 1987/626ff. Dazu eingehend Ehrenzeller (Anm. 13), 706ff.

¹⁶ S.o. Anm. 4.

¹⁷ P. Tschannen, Bundesstaatliche Aufgabenteilung und politisches System – Grenzen der Verfassungsästhetik, ZSR N.F. 114 (1995), I 143ff., 145f.

¹⁸ Zum folgenden Ehrenzeller (Anm. 9), 974ff.

¹⁹ Botschaft des Bundesrats vom 20.10.1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), BBl 1993 III 997ff., 1044ff. (sog. “zweite Reformstufe” oder “Phase 2”).

²⁰ *Ibid.*, 1045.

²¹ Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 19. Siehe auch R. Rhinow, Einführungsreferat anlässlich eines Podiumsgesprächs (“Ist nur der Status quo mehrheitsfähig?”) vom 23.2.1999, in: NZZ vom 25.2.1999, 16.

Reformbereiche Justiz und Volksrechte aus der laufenden Staatsleitungsreform ausgliederte und mit dem Projekt der Totalrevision verknüpfte²². Rechtlich war ihm dies ohne weiteres möglich, da er sich auf seine Befugnis, der Bundesversammlung "Beschlüsse" vorzuschlagen, also sein Antrags- bzw. Initiativrecht gemäss Art. 181 BV beziehungsweise Art. 102 Ziff. 4 aBV, berufen konnte²³.

Von da an ging der Prozess der Verfassungsreform dynamisch voran: Am 6. Juli 1994 setzte der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Bundesrat Arnold Koller, für die Reformbereiche Volksrechte und Justiz eine Expertenkommission unter der Leitung von Jean-François Aubert und eine zweite unter der Leitung von Walter Kälin ein. Ein im April 1993 initiiertes und Ende 1994 überwiesener parlamentarischer Vorstoss forderte den Bundesrat auf, die Arbeiten für die Totalrevision so zu beschleunigen, dass die Vorlage vom Parlament rechtzeitig im Jubiläumsjahr 1998 (150 Jahre Bundesstaat) verabschiedet werden könnte²⁴.

Am 26. Juni 1995 schickte der Bundesrat den Entwurf einer neuen Bundesverfassung (sogenannter Verfassungsentwurf 1995), dem die beiden Reformpakete "Volksrechte" und "Justiz" gesondert beigefügt waren²⁵, in die Vernehmlassung. Der Bundesrat präsentierte das Projekt als "offenen Prozess", in dem die nachgeführte Bundesverfassung als Basis für eine Reform in Teilschritten diene, in welche sich nach einer Art "Baukastensystem" weitere Reformbausteine einfügen lassen sollten²⁶. Anders als beim Vorentwurf 1977 sollte also keine umfassende Reform in einem Durchgang verabschiedet, sondern – der Idee der Nachführung entsprechend – zuerst nur eine "klare und transparente Ausgangslage"²⁷ geschaffen werden²⁸. Die nachgeführte Bundesverfassung war dabei nicht Endziel des bundesrätlichen Konzepts, sondern "Etap-

²² Vgl. die Darstellung des Direktors des Bundesamts für Justiz, H. Koller, Die Reform der Bundesverfassung als Weg in die Zukunft, ZBl 97 (1996), 2 ff., 9.

²³ G. Müller, Zur Bedeutung der Nachführung im Rahmen der Reform der Bundesverfassung, ZSR N.F. 116 (1997), I 21 ff., 24 f. m. w. N. in Anm. 14.

²⁴ Motion von Ständerätin J. Meier vom 28.4.1993; Zustimmung des Ständerats am 16.12.1993, Amtl. Bull. StR 1993, 1101 ff., 1106, überwiesen vom Nationalrat am 16.12.1994, Amtl. Bull. NR 1994, 1645 ff., 2439 ff., 2447.

²⁵ Reform der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf vom 29.5.1995, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, Separatdrucke 1995. Der Verfassungsentwurf 1995 ist auch abgedruckt in AJP 4 (1995), 1030 ff.

²⁶ Erläuterungen zum Verfassungsentwurf (Anm. 25), 11; Ehrenzeller (Anm. 9), 975; H. Koller (Anm. 22), 9 f.

²⁷ H. Koller, Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung: Abbild oder Trugbild?, in: Die Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat. Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung Rechtsstaat und Individualgrundrechte, 1996, 9 ff., 15. Hervorh. durch die Verfasser.

²⁸ Y. Hangartner, Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung, AJP 6 (1997), 139 ff., 140. Vgl. auch K. Eichenberger, Verfassung und Verfassungsreform, JöR N.F. 46 (1998), 55 ff., 64. Skeptisch gegenüber dem Konzept der Nachführung und dem "Baukastensystem" namentlich R.J. Schweizer, Zum Entwurf der nachgeführten Bundesverfassung, ZBl 98 (1997), 481 ff., 482 f., 487 f., P. Mastronardi, Verfassungsreform 96: Ein Instrument der Staatsreform?, *ibid.*, 501 ff., 513.

penziel" auf dem Weg zu einer umfassenden Reform²⁹; sie wurde zum starken "Sockel (...), der später die notwendigen neuen Säulen zu tragen vermag"³⁰.

Kantone, Parteien, Interessenverbände und Private reagierten in der "Volksdiskussion" (einer speziellen, breit angelegten Form der Vernehmlassung) auf das Reformprojekt überwiegend positiv, und zwar sowohl auf den Entwurf als auch auf die beiden Reformpakete³¹. Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung, den der Bundesrat am 20. November 1996 zusammen mit der Botschaft³² der Bundesversammlung unterbreitete (sogenannter *Verfassungsentwurf 1996*), unterschied sich demzufolge nur geringfügig vom *Verfassungsentwurf 1995*³³. Getreu den Vorgaben des Parlaments stellte der Bundesrat im Entwurf für einen "Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung" (sogenannte Vorlage A) nur den Stand des bereits Erreichten, den *acquis suisse* dar³⁴. In zwei weiteren Entwürfen für je gesonderte Bundesbeschlüsse präsentierte der Bundesrat daneben die Vorschläge für eine Reform der Volksrechte (sogenannte Vorlage B)³⁵ und der Justiz (sogenannte Vorlage C)³⁶.

3. Die Reformpakete

3.1. Justizreform

Die vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat legten Ende November 1997 zusammen mit Entwürfen für die nachgeführte Bundesverfassung ihre Entwürfe für die Justizreform vor³⁷. Ziel ihrer Arbeit war es, eine verfas-

²⁹ Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. StR (ReformBV), 1998, 226–227: "(...) Die Verabschiedung der neuen Bundesverfassung ist ein wichtiges Ziel. Wir dürfen sehr zufrieden sein, dass wir dieses Ziel zeitgerecht erreichen. Aber es ist nicht das Endziel; es ist ein Etappenziel in einem Prozess der Verfassungsreform, den der Bundesrat ganz bewusst als offenen Prozess konzipiert hat. Weitere Reformprojekte – ich denke in erster Linie an die Justizreform, dann auch an die Reform der Volksrechte, an die Reform des Finanzausgleichs und letztlich an die Staatsleitungsreform – müssen in einem natürlichen Intervall folgen. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn der Reformwille nach dem Erreichen dieses ersten Etappenziels nicht erlahmt."

³⁰ Präsident der ständerätlichen Verfassungskommission R. Rhinow in einem Interview, Tages-Anzeiger vom 6.1.1997, 7.

³¹ EJPD (Hrsg.), Reform der Bundesverfassung, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Separatdruck 1996.

³² Botschaft des Bundesrates vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 1 ff.

³³ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 78 ff., 91 ff.; G. Müller (Anm. 23), 26 f.

³⁴ Vorlage A, auch: VE 1996, in: Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 589 ff. Zum *acquis suisse*: Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 21.

³⁵ Vorlage B, in: Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 635 ff.

³⁶ Vorlage C, in: Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 640 ff. Dazu W. Kälin, Justizreform, AJP 4 (1995), 1004 ff., Y. Hangartner, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, *ibid.*, 1013 ff. Vgl. auch den Entwurf für ein Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom Juni 1997, Separatdruck 1997.

³⁷ Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates vom 21.11.1997, BBl 1998 366 ff. (Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung), *ibid.*, 433 ff. (Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Reform der Justiz); Entwurf der Verfassungskommission des

sungsrechtliche Grundlage für die Vereinheitlichung des bislang kantonalen Zivil- und Strafprozessrechts zu schaffen, die allgemeine Rechtsweggarantie zu verankern, den Bundesrat von Justizaufgaben zu entlasten, die Verfassungsgerichtsbarkeit durch Einführung der konkreten Normenkontrolle abzurunden und das Bundesgericht durch Vorinstanzen und Zugangsbeschränkungen zu entlasten³⁸. Vor allem die vorgeschlagenen Zugangsbeschränkungen³⁹ und der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit⁴⁰ führten im Parlament jedoch zu kontroversen Diskussionen und förderten auch unvereinbare Positionen zwischen den Räten zutage⁴¹. Während Bundesrat und Ständerat die Einführung der Normenkontrolle befürworteten, teilte der Nationalrat die Bedenken der sogenannten "radikaldemokratischen" Position. Er hielt es insbesondere für ausgeschlossen, dass das Volk der mit der Kontrolle von Bundesgesetzen verbundenen "Entmachtung" des Parlaments durch das Bundesgericht zustimmen würde – und war von dieser Perspektive wohl auch selbst nicht angetan⁴². Dabei überzeugte ihn weder, dass jedes kantonale Gesetz mit der staatsrechtlichen Beschwerde angefochten werden kann, noch, dass die Verletzung von Grundrechten durch Bundesgesetze ohne die Normenkontrolle nur noch durch Anrufung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beseitigen ist, was die Stellung und Bedeutung des innerstaatlichen Verfassungsrechts gegenüber dem Konventionsrecht schwächt. Im Ergebnis stimmte sogar der Ständerat entgegen seinem eigentlichen Standpunkt einer Ausgliederung der Normenkontrolle aus dem Reformpaket zu, weil er die anderen Teile der Reform, vor allem aber die Entlastung der Justiz, auf keinen Fall gefährden wollte. So gelangte eine "amputierte" bzw. "zahnlose" Justizreform auf den Weg⁴³, die

Ständerates vom 27.11.1997, BBl 1998 439 ff. (Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung), 492 ff. (Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Reform der Justiz).

³⁸ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 77 f.

³⁹ Kritisch zu den Zugangsbeschränkungen T. Gabathuler, Die Justizreform im Bund, AJP 7 (1998), 1049 ff., 1050. Vgl. auch den ehemaligen Bundesrichter K. Spühler, Die Reform der Bundesgerichtsbarkeit: Schwerpunkte einer dringlichen Aufgabe, ZBl 97 (1996), 209 ff., 215 f. m.w.N. in Anm. 21, nach dem einem Annahmeverfahren "etwas Elitäres und nicht unbedingt Demokratisches" anhaftet; *ibid.*, 216. Für ein Annahmeverfahren der Präsident des Bundesgerichts P.A. Müller, Nach 150 Jahren: das "neue" Bundesgericht. Forderungen des Bundesgerichtspräsidenten an die Justizreform, NZZ I. A. vom 12.6.1998, 27.

⁴⁰ Pointiert für die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene W. Kälin / A. Rieder, Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie, NZZ I. A. vom 22.9.1998, 28. Vgl. auch die Diskussion zwischen dem Zuger Regierungsrat H. Uster und Nationalrat H. Thür, plädoyer 1998, Heft 6, 11 ff.

⁴¹ Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 102 ff., 118 (Annahme des Entwurfs der Verfassungskommission des Ständerats mit 26 gegen eine Stimme); Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 371 ff., 401 (Annahme des Entwurfs der Verfassungskommission des Nationalrats mit 59 gegen 48 Stimmen; Ablehnung einer Verfassungsgerichtsbarkeit); Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 196 ff., 202 (Differenzen zum Nationalrat, Festhalten an einer Verfassungsgerichtsbarkeit); Amtl.Bull. NR 1999, 1011 ff., 1021 (Kompromisse gegenüber dem Ständerat); Amtl.Bull. StR 1999, 606 ff. Siehe zum Differenzbereinigungsverfahren auch NZZ vom 31.8.1999, 13, 18.

⁴² Siehe auch zum folgenden Amtl.Bull. NR 1999, 2048 ff.; Amtl.Bull. StR 1999, 979 ff., 993; sowie NZZ I.A. vom 8.10.1999, 25.

⁴³ Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8.10.1999, BBl 1999 8633. Nach dieser Vorlage soll u.a. ein zusätzlicher Art. 29a zur neuen (!) Bundesverfassung den Rechtsweg grundsätzlich

beschränkt auf die Punkte Rechtsweggarantie, Entlastung des Bundesgerichts und Vereinheitlichung des Prozessrechts im Frühjahr 2000 dem Volk vorgelegt werden soll.

3.2. Reform der Volksrechte

Die Reform der *Volksrechte* scheiterte bereits am Unwillen des Parlaments, sich hiermit zu befassen: Zwar hatten die Verfassungskommissionen beider Räte die Vorschläge des Bundesrates diskutiert. Während die ständerätliche Kommission die Neuerungen jedoch aufgriff und teilweise sogar über die bundesrätlichen Vorschläge hinausging⁴⁴, begegnete die geplante Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und Referenden in der nationalrätlichen Kommission grössten Bedenken: Man hielt es nicht für opportun, sich für eine solche Beschränkung der Volksrechte auszusprechen und glaubte nicht, dass das Volk ihr zustimmen würde. Zwar waren zum Ausgleich einige die Volksrechte erweiternde Innovationen vorgesehen, so die Einführung einer Allgemeinen Volksinitiative, mit der die Einführung neuer Gesetzesbestimmungen hätte angeregt werden können, ein fakultatives Verwaltungs- und Finanzreferendum, die Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums und die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Überprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen⁴⁵; diese "Lockvögel" fanden auch grossen Zuspruch; ohne die Erhöhung der Unterschriftenzahlen verabschieden wollte man sie jedoch nicht⁴⁶. Nachdem der Nationalrat auf einen entsprechenden

garantieren ("Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen."). Weiterhin würden die neu zu fassenden Art. 122 und 123 BV dem Bund erstmals die Kompetenz für das Zivil- und Strafprozessrecht zuordnen. Wie schon Art. 113 Abs.3, 114 Abs.3 aBV schliesst Art. 191 BV ("Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.") bereits jetzt die Normenkontrolle ausdrücklich aus; er wird im Falle der Annahme der Justizreform durch das Volk lediglich die neue Artikelnummer 190 erhalten.

⁴⁴ B. Ehrenzeller, Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, Basler Juristische Mitteilungen 1999, 65ff., 83.

⁴⁵ Art. 129a, 131a, 131b, 161 Abs.1 *lit. f*, 177a Vorlage B (Anm. 35), Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 635ff., 636f., 638f. Vgl. dazu J.-F. Aubert, Réforme des droits populaires fédéraux, AJP 4 (1995), 990ff., 994, 997f. Vgl. auch den privaten Verfassungsentwurf von A. Kölz/J.P. Müller, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16.5.1984 (überarbeitet am 23.3.1995), 3. A. 1995, Art. 108ff. (Gesetzesinitiative); ferner M. Usteri/E. Jaeggi/R. Bosshard, Vorschlag für eine revidierte und erneuerte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1996, Art. 118 (Allgemeine Volksinitiative), Art. 122 (Fakultatives Verwaltungsreferendum), Art. 125 (Vorlage von Alternativtexten zu Bundesgesetzen).

⁴⁶ Nationalrat O. Fritschi, Amtl.Bull. NR 1999, 1023: "Die populären Erweiterungen der Volksrechte fanden lebhaften Zuspruch und wurden phantasie reich durch weitere Vorschläge vermehrt. Demgegenüber wurden die vorgeschlagenen Erschwernisse der Volksrechte, die mitzutragen es eines gewissen Mutes zur Unpopularität bedurft hätte, von einer grossen Mehrheit nicht übernommen. ... Keinen Weg kann man allerdings darin sehen, die Vorlage, wie sie sich nach unseren Kommissionsberatungen präsentiert hat, ins Plenum zu bringen. Sie ein gerupftes Huhn zu nennen wäre ein Euphemismus. Wir hätten nur ein paar Federn, ein paar zweitrangige Gesetzesartikel zur Garnitur in der Hand – sowohl Fleisch als auch Knochen wären weg."

<http://www.zaoerv.de>

Antrag seiner Kommission beschlossen hatte, auf das Geschäft nicht einzutreten⁴⁷, folgte ihm am 30. August 1999 auch der Ständerat⁴⁸. Wie aus Abgeordnetenkreisen dazu verlautete, habe die Reform der Volksrechte keine Priorität gehabt und müsse zudem im Kontext mit anderen Reformen (Staatsleitungsreform, Föderalismusreform) sowie mit der Integration in zwischenstaatliche Kooperationsformen (WTO, EU) behandelt werden⁴⁹.

Offen bleibt allerdings, ob die Möglichkeit, Alternativtexte zu Bundesgesetzen vorzulegen, Parlament und Stimmvolk auch unabhängig vom Scheitern des Reformprojekts Volksrechte noch beschäftigen wird. Dabei ist die im Rahmen der Reform der Volksrechte geplante Alternativ- (oder Varianten-)abstimmung, bei der die Bundesversammlung dem Volk zwei Vorlagen unterbreitet⁵⁰, vom "konstruktiven Referendum" zu unterscheiden, bei dem die Initianten selbst einen Alternativvorschlag formulieren, – weshalb es nur im Wege der Verfassungsänderung verwirklicht werden könnte. Darauf zielt auch eine Volksinitiative, welche die Volksabstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Bundesgesetz oder zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss für den Fall ermöglichen möchte, dass mindestens fünf Prozent der Mitglieder eines Rates dem Gegenvorschlag zugestimmt haben⁵¹. Während sie eher auf Ablehnung stösst, bleibt abzuwarten, ob sich die für das Wahlvolk komplizierte Variantenabstimmung isoliert verwirklichen lässt.

3.3. Staatsleitungsreform

Im November 1998 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Staatsleitungsreform⁵². Dieses Reformpaket knüpft an die Arbeiten auf Gesetzesstufe an (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz)⁵³ und wurde durch mehrere parlamentarische Initiativen vorangetrieben⁵⁴. Es enthält zwei

⁴⁷ NZZ vom 21.5.1999, 13; 10.6.1999, 13, 17.

⁴⁸ NZZ vom 30.6.1999, 14, NZZ vom 31.8.1999, 13, 18.

⁴⁹ Nationalrat S. Schmid (KBE), Amtl.Bull. NR 1999, 1021f.; Nationalrätin L. M. Pasquier (KBE), *ibid.*, 1022f.

⁵⁰ Art. 131d Abs.2 Vorlage B (Anm. 35).

⁵¹ Botschaft des Bundesrates vom 1.3.1999 zur Volksinitiative "Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)" BBl 1999 2937ff. Der Ständerat hat die Initiative am 8.6.1999 zur Ablehnung empfohlen; Amtl.Bull. StR 1999, 468ff., 475.

⁵² EJPD (Hrsg.), 11.11.1998, Vernehmlassungsvorlage Staatsleitungsreform, Separatdruck 1998.

⁵³ S.o. Anm. 19.

⁵⁴ Siehe Parlamentarische Initiative R. Rhinow zur Staatsleitungsreform (Bundesrat als Regierungsorgan sowie Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat) sowie Motion Nationalrat J.-P. Bonny zu Stellung und Kompetenzen des Bundespräsidenten (Verstärkung des Bundespräsidiums), Amtl.Bull. StR 1998, 349ff., 357. Vgl. auch die Vernehmlassungsvorlage Staatsleitungsreform (Anm. 52), Ziff. 13 m.w.N. Übersicht über den Verlauf der bisherigen Reformbemühungen in den Voten von Ständerätin V. Spoerry, Amtl.Bull. StR 1998, 350f., 352, sowie von Ständerat R. Rhinow, *ibid.* 352ff.; ebenso in der Botschaft zum RVOG (Anm. 19), 1008f., sowie in der Vernehmlassungsvorlage Staatsleitungsreform (Anm. 52), Ziff. 1. Die parlamentarische Initiative R. Rhinow zur Parlamentsreform, Amtl.Bull. StR 1991, 922, wurde vom Ständerat am 16.6.1999 als erfüllt abgeschrieben; Amtl.Bull. StR 1999, 565.

Modelle für eine Regierungsreform sowie einige Vorschläge für die Reform des Verhältnisses zwischen Parlament und Bundesrat⁵⁵.

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt zwei Varianten für eine Reform der Exekutive vor, nämlich die Einführung eines Bundespräsidiums (Variante 1) und eine zweistufige Regierung (Variante 2). Sie bezwecken gleichermaßen die Entlastung der Bundesräte, die unter der heutigen Verfassung Angehörige des Kollegiums und zugleich Vorsteher eines Departementes sind (Art. 177 BV). Nach der ersten Variante würde die vom Parlament auf zwei Jahre gewählte Bundespräsidentin über ein eigenes Präsidialdepartement verfügen, das mehr als eine Stabsstelle nach dem Vorbild der heutigen Bundeskanzlei⁵⁶ wäre, sie nämlich von der Führung des eigenen Fachdepartements befreien und eine Konzentration auf die Leitung des Bundesrats und die einheitliche "Führung von Politik und Verwaltung" ermöglichen würde⁵⁷. Obwohl die Schweiz bereits unter der geltenden Verfassung einen Bundespräsidenten hat, ist seine Wahl aus der Mitte des Bundesratskollegium doch reine Formsache und sind die mit dem Amt verbundenen Kompetenzen marginal (vgl. Art. 176 BV). Eine Bundespräsidentin nach der ersten Variante hätte dagegen eine wesentlich stärkere Position, die allerdings auch nicht mit der des deutschen Bundeskanzlers vergleichbar wäre, da weder eine Richtlinienkompetenz noch die Wahl und Entlassung von Kabinettsmitgliedern vorgesehen sind. Nach der zweiten Variante der Staatsleitungsreform würde der Bundesrat von seinen administrativen Pflichten entlastet, weil er für die Verwaltungsbereiche der einzelnen Departemente Minister einsetzen und diesen Weisungen erteilen dürfte⁵⁸. Der aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehende Bundesrat könnte sich dann auf die eigentliche Regierungspolitik konzentrieren und würde wie bei der ersten Variante von einem Bundespräsidenten geleitet, der allerdings sein eigenes Fachdepartement behielte⁵⁹.

Für die Reform des Verhältnisses von Bundesversammlung und Parlament schlägt der Bundesrat das Instrument der (unverbindlichen) parlamentarischen "Resolution" vor. Damit könnte die Bundesversammlung "dem Bundesrat für seinen Aufgabenbereich mittels einer Resolution Leitlinien vorgeben, soweit sich der Weg der Gesetzgebung nicht eignet"⁶⁰. Dies soll vor allem auch für den Bereich der Aussenpolitik gelten⁶¹. Möglicherweise hat das Parla-

⁵⁵ Dazu B. Ehrenzeller, Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem, ZBl 100 (1999), 145 ff., insbes. 158 ff.; R. Ger mann, Staatsreform, 1994, 149 ff.; R. Rhinow, Die Regierungsreform im Bund, in: P. Zen-Ruffinen/A. Auer (Hrsg.), De la constitution, Études en l'honneur de J.-F. Aubert, Basel/Frankfurt a. M. 1996, 87 ff.; H. Seiler [u.a.], Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat – ein Beitrag de constitutione ferenda, ZSR N.F. 115 (1996), I 3 ff., insbes. 14 ff.

⁵⁶ Vgl. Art. 2 und Art. 4 lit. a der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 5.5.1999 (SR 172.210.010).

⁵⁷ Vernehmlassungsvorlage Staatsleitungsreform (Anm. 52), Ziff. 41, Art. 165a.

⁵⁸ *Ibid.*, Ziff. 42, Art. 164a.

⁵⁹ *Ibid.*, Ziff. 42, Art. 163 und 164.

⁶⁰ *Ibid.*, Ziff. 43, Art. 161 Abs. 1 lit. g^{quater}.

⁶¹ *Ibid.*, Ziff. 322.

ment den Bundesrat in diesem Punkt sogar ein wenig übertroffen, da die nachgeführte Bundesverfassung dem Parlament nun eine Kompetenz zuweist, dem Bundesrat "Aufträge" zu erteilen (Art. 171 BV)⁶², und dem Parlament im Bereich der Aussenpolitik eine eigenständige gestaltende Rolle neben der Regierung zugesteht (Art. 166 Abs. 1 BV)⁶³.

Nachdem die Vernehmlassung über die Staatsleitungsreform im März 1999 abgeschlossen war, gab der Bundesrat in seiner Sitzung vom 18./19. August 1999 dem zweistufigen Regierungsmodell nach der zweiten Variante den Vorzug und beauftragte das EJPD, dieses Modell in konkrete Vorschläge für eine Reform umzusetzen⁶⁴. Der Bundesrat plant die Verabschiedung der Botschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 1999⁶⁵.

4. Zeitliches Management: Parallelberatungen und Einigungskonferenz

Um das grosse Projekt der "Nachführung" bewältigen zu können, zerlegte das Parlament das Geschäft in zwei Teile: Während der Ständerat als Erstrat die "erste Hälfte" der Bundesverfassung (erster bis dritter Titel) beriet⁶⁶, behandelte der Nationalrat zeitgleich als Erstrat die "zweite Hälfte" (vierter bis sechster Titel)⁶⁷. Anschliessend berieten beide Kammern den Teil, mit dem der jeweils andere Teil des Parlaments begonnen hatte, als Zweitrat⁶⁸. Daran schlossen sich die Beratungen der Differenzen an⁶⁹. Letzte Differenzen konnten durch die Einigungskonferenz der Räte ausgeräumt werden⁷⁰. Auf diese Weise gelang es tatsächlich, den ehrgeizigen Zeitplan einzuhalten: Am 18. Dezember 1998 stimmten der Ständerat der Vorlage einstimmig⁷¹ und der Nationalrat mit grosser Mehrheit⁷² zu; das Parlament hat die neue Bundesverfassung wie geplant im 150. Jahr nach der Gründung des Bundesstaats verabschiedet⁷³.

⁶² S.u. II.5.3. (Aufträge der Bundesversammlung an den Bundesrat).

⁶³ S.u. V.9.2. (Beteiligung des Parlaments an der Aussenpolitik).

⁶⁴ NZZ (I. A.) vom 20.8.1999, 25.

⁶⁵ Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.), Die Ziele des Bundesrats im Jahr 1999, Bundesratsbeschluss vom 30.11.1998, Internet <<http://www.admin.ch/ch/d/ct/rg/prog1999/index.html>>.

⁶⁶ Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 22 ff.

⁶⁷ *Ibid.*, 45 ff.

⁶⁸ Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 119 ff.; Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 119 ff.

⁶⁹ Amtl.Bull. StR (*ibid.*), 147 ff.; Amtl.Bull. NR (*ibid.*), 358 ff.

⁷⁰ Amtl.Bull. StR (*ibid.*), 225 ff.; Amtl.Bull. NR (*ibid.*), 489 ff.

⁷¹ Amtl.Bull. StR (*ibid.*), 229.

⁷² Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 497: 134 gegen 14 Stimmen bei 31 Enthaltungen und 20 Abwesenheiten.

⁷³ Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18.12.1998, BBl 1999 162 ff.; AS 1999, 2556 ff. (zusätzlicher Art. 119a und Art. 175 Abs. 4 BV)

<http://www.zaoerv.de>

5. Merkmale der Nachführung

Der Begriff der "Nachführung" lässt bei flüchtiger Betrachtung auf einen buchhalterischen Vorgang oder gar eine "Schönschreibübung"⁷⁴ schliessen. Es geht jedoch um einen Prozess, der zwar äusserlich nur die Aufarbeitung von Bestehendem bezweckte, dabei aber von vornherein grosse Spielräume liess. Sie waren die unvermeidliche Folge des Problems zu entscheiden, was nun eigentlich schon gilt⁷⁵, d.h. wie die vorhandenen Bestimmungen zu interpretieren und welche ungeschriebenen Regelungen bzw. Praktiken ihnen hinzuzurechnen sind. Dem scheint die französische Beschreibung *mise à jour* – im Sinne einer Anpassung an die Bedürfnisse der Zeit – sehr viel besser als der deutsche Begriff der "Nachführung" zu entsprechen⁷⁶. Zwar verzichteten Bundesrat und Parlament darauf, ausnahmslos jede nach der alten Verfassung unklare oder strittige Verfassungspraxis zu "klären"; in diesem Falle führten sie das Verfassungsrecht gewissermassen im negativen Sinne fort ("negative Nachführung"⁷⁷); die Tendenzwende von der blossen Nachführung zur umfassenden Aktualisierung trat jedoch während der Arbeiten an der Verfassungsreform immer deutlicher hervor⁷⁸.

5.1. Konsolidierung von Zählung und Gliederung

Die neue Verfassungsurkunde unterscheidet sich von der alten am augenfälligsten in ihrer Gliederung und Zählung: Nach über 140 Teilrevisionen glich die alte Bundesverfassung einem unübersichtlichen und undurchdringlichen Flickwerk, zumal Parlament und private Initiativkomitees die Artikelnummer der von ihnen vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen selbst bestimmen können. Die immer zahlreicher gewordenen Einschübe machten sich in teils monströsen lateinischen Ergänzungen der Artikelnummern⁷⁹ bemerkbar, die zusammen mit weiteren Erschwernissen (z.B. einem bunten Strauss an "Allgemeinen Bestimmun-

⁷⁴ So aber etwa Nationalrätin V. Grendelmeier, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 496: "Was haben wir gemacht? Ein Reförmchen, eine Schönschreibübung, ein bisschen Anpassung! (...) Eine Schönschreibübung war zwar notwendig, eine Modernisierung und Anpassung der Sprache gut. Dies aber als Verfassungsreform zu bezeichnen, scheint mir, mit Verlaub, äusserst vermessen."

⁷⁵ Vgl. zum methodischen Vorgehen H. Koller, Die Nachführung der Bundesverfassung, AJP 4 (1995), 980 ff., 985.

⁷⁶ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 8, 22, inbes. 44. Siehe auch Ständerat B. Frick, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 11: "(...) 'Nachführung' ist für mich ein unglücklicher Ausdruck. Er erinnert an Buchhaltung, an kleinliche Addition und Subtraktion. Es geht aber – der Ausdruck gefällt mir besser – um eine Aufarbeitung unseres Verfassungsrechtes oder um die 'mise à jour'." Ebenso Ständerat R. Rhinow, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 22: "(...) Aber 'mise à jour' ist nicht dasselbe wie 'Nachführung', 'Nachführung' klebt eher an der Buchhaltung, während 'mise à jour' eigentlich das 'Erneuerte' zum Ausdruck bringt (...)"; sowie Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 23.

⁷⁷ Ständerat R. Rhinow, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 88.

⁷⁸ Eingehend B. Ehrenzeller, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, AJP 8 (1999), 647 ff., 651 ff.

⁷⁹ So war man beispielsweise im Bereich der Wirtschaftspolitik bei Art. 31^{octies} aBV angelangt.

gen”) jeden Überblick vereitelten⁸⁰. Als möglicherweise einzige Verfassung der Welt verfügte die alte schweizerische Bundesverfassung daher auch über ein amtlich beigefügtes Sachregister, das nun entbehrlich geworden ist: Die neue Bundesverfassung ist übersichtlich in Titel, Kapitel und Abschnitte gegliedert und ihre Artikel sind mit Überschriften versehen. Dadurch wurde sie nicht nur transparenter, sondern auch von Wiederholungen befreit. Als Beispiel hierfür kann die Regelung des Vernehmlassungsverfahrens dienen, das die alte Verfassung immer wieder gesondert erwähnte, während es die neue gewissermassen vor die Klammer zieht: “Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen” (Art. 147 BV)⁸¹.

5.2. Angleichung der “Textdichte”

Wie das Parlament es gewünscht hatte, wurde auch die “Dichte vereinfacht”: Alte Bestimmungen des Verfassungstexts, die bei der Gründung des Bundesstaats noch eine Rolle gespielt hatten, heute jedoch jede praktische Relevanz verloren haben, wurden entsorgt (in der Schweiz: “entrümpelt”), so zum Beispiel die Regelungen über die stehenden Truppen bzw. “Landjägerkorps” der Kantone (Art. 13 Abs.2 aBV)⁸², das Verfassungsrecht auf eine schickliche Beerdigung (Art. 53 Abs.2 aBV) oder das Verbot, eine “Brauteinzugsgebühr” zu erheben, wenn man durch Heirat einer “Nichtbürgerin” das Bürgerrecht verschaffte (Art. 54 Abs.6 aBV)⁸³. Während ungeschriebenes Verfassungsrecht auf Verfassungsebene “heraufgestuft” wurde, wurden andere Bestimmungen auf Gesetzesebene “herabgestuft”⁸⁴, so zum Beispiel das Verbot für gewisse Regierungs- und Behördenmitglieder, “von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte noch Titel, Geschenke oder Orden anzunehmen” (Art. 12 aBV). Hier mussten die Bundesbehörden bei der Ausarbeitung der Vorlage die Entscheidung treffen, welche Bestimmungen als “verfassungswürdig” gelten können. Wie schwierig dies mitunter war, zeigt das Beispiel des Ordensverbots, das der Bundesrat in vereinfachter Form auf Verfassungsebene beibehalten wollte⁸⁵, während das Parlament

⁸⁰ Vgl. A. Riklin, Vom Sinn der Verfassung, ZSR N.F. 117 (1998), I 149ff., 154: “Ohne den Rat von Juristen ist es schwierig zu wissen, was überhaupt gilt. Die Verfassung ist aber zu wichtig, als dass man sie den Juristen überlassen darf.”

⁸¹ Hangartner (Anm. 28), 141; A. Lombardi, Volksrechte und Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung, AJP 8 (1999), 706ff., 715.

⁸² Hintergrund der Bestimmung bildet unter anderem die Befürchtung, dass die Kantone stehende Truppen gegeneinander einsetzen könnten; vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 237.

⁸³ Hangartner (Anm. 28), 140f.

⁸⁴ Vgl. die Beispiele bei D. Biedermann, Was bringt die neue Bundesverfassung?, Leicht ergänzte Fassung eines Arbeitspapiers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bundesamt für Justiz) vom 18.12.1998, AJP 8 (1999), 743ff., 747.

⁸⁵ Art. 52 VE 1996 (Anm. 34).

es aus dem Verfassungstext gestrichen hat⁸⁶. Solche Entscheidungen haben inhaltliche Konsequenzen: Die Abänderung "heraufgestufter" Bestimmungen kann in Zukunft nur noch im Verfahren der Verfassungsrevision erfolgen, das heisst, Volk und Kantone müssen der Abänderung zustimmen (obligatorisches Referendum über Verfassungsänderungen, Art. 140 Abs.1 *lit.* a, 195 BV). "Herabgestufte" Bestimmungen können dagegen im einfacheren Verfahren der Gesetzesrevision geändert werden, eine Abstimmung findet also nur dann statt, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone gegen die Gesetzesänderung das Referendum ergreifen (fakultatives Referendum über Gesetzesänderungen, Art. 141 Abs.1 *lit.* a BV).⁸⁷

5.2.1. Zeitgemässe Sprache

Das EJPD formulierte die Bestimmungen sprachlich klar, einheitlich und nüchtern, ohne dabei in eine Fachsprache abzugleiten, zum Beispiel: "Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen" (Art. 44 Abs.1 BV). Ein markantes Beispiel für eine sprachliche Überarbeitung bildet auch die Ersetzung des Begriffes der "Handels- und Gewerbefreiheit" (Art. 31 aBV) durch den moderneren Begriff der "Wirtschaftsfreiheit" (Art. 27 BV). Der weitere Begriff der Wirtschaftsfreiheit stellt aber nicht einfach eine sprachliche Erneuerung dar, er ist gleichzeitig ein Beispiel für die Nachführung von bisher ungeschriebenem Verfassungsrecht: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet die Handels- und Gewerbefreiheit – anders, als es der eng gefasste Begriff vermuten lassen würde – in allgemeiner Weise jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (so nun explizit Art. 27 Abs.2 BV)⁸⁸.

Traditionsreiche Bestimmungen übernahm das Departement dagegen unverändert aus der alten Bundesverfassung, beispielsweise die Bestimmung, nach welcher der Bund nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen darf, die ihm durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesen wurden: "Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind" (Art. 3 BV)⁸⁹. Obwohl die Kantone nicht "souverän" im völkerrechtlichen Sinn sind, hält die neue Verfassung im höchst sensiblen Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an der Formulierung im Sinne eines "Identifikations- und Traditions-

⁸⁶ Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 69; Antrag Nationalrat E. Engelberger, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 271, 275 (Abstimmung); Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 169; Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 444.

⁸⁷ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 46.

⁸⁸ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 174 ff. m.N. in Anm. 244, 256.

⁸⁹ Der erste Halbsatz von Art. 3 BV entspricht wörtlich Art. 3 aBV. Anders im Wortlaut aber sinngemäss gleich der zweite Halbsatz von Art. 3 aBV: "(...) und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind".

anschlusses" (Eichenberger)⁹⁰ fest. Bei der sprachlichen Aus- und Überarbeitung des Entwurfs haben Bundesrat und Parlament jene Bestimmungen besonders schonend behandelt, die erst in letzter Zeit aufgrund von Volksinitiativen in die Verfassung aufgenommen wurden⁹¹. Mit einer Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 139 Abs. 5 BV) dürfen die Initianten "ihren" Text in die Verfassung einfügen, der im Fall seiner Annahme in der Volksabstimmung unverändert Aufnahme in die Verfassung findet. Hätten die Bundesbehörden bei der Nachführung gerade solcher Bestimmungen sprachliche Retuschen vorgenommen, die den Normen gar einen anderen Sinn verliehen hätten, hätte dies das ganze Projekt in der Abstimmung gefährdet⁹².

II. "Nachführung" oder Verfassungsreform?

In den Verfassungsberatungen des Jahres 1998 wurde durchaus darüber diskutiert, ob man von einer "neuen", einer "neuformulierten" oder aber von einer "nachgeführten" Verfassung sprechen sollte⁹³. Jede dieser Beschreibungen trifft zu einem Teil zu. Da die "nachgeführte" Bundesverfassung – zumeist auf Anregung der Staatspolitischen Kommissionen⁹⁴ – auch einige nicht unerhebliche Neuerungen enthält⁹⁵, entschied sich die Bundesversammlung schliesslich für den Titel einer "neuen" Bundesverfassung⁹⁶, wie es auch im "Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung" vom 18.12.1998⁹⁷ zum Ausdruck kommt.

Die verfassungsberatenden Räte bewegten sich, selbst wenn sie das Konzept der Nachführung zu verlassen schienen, jedoch nie im ungesicherten Bereich: Allge-

⁹⁰ K. Eichenberger, Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision in der Gegenwart, in: Die neue Verfassung. Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Bern, Chancen und Grenzen der Totalrevision (Vortragsserie der Verfassungskommission). Referate und Diskussionen, 1989, 1ff., 3; ders., Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, ZBl 91 (1990), 1ff., 5.

⁹¹ Beispiel: die Bestimmung über den alpenquerenden Transitverkehr (Art. 84 BV), der aufgrund der sogenannten Alpen-Initiative Eingang in die alte Verfassungsurkunde fand (Art. 36^{sexies} aBV). Dazu Ständerat P. Aeby (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 81: "C'est en fait le texte de l'initiative des Alpes de fraîche date qui se retrouve ici. Il n'y a pas un mot à ajouter ou à retrancher, c'est repris tel quel dans la nouvelle constitution"; Hervorh. durch die Verfasser.

⁹² Koller (Anm. 22), 12.

⁹³ Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 403 f.

⁹⁴ Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform: Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 245 ff.; sowie Stellungnahme des Bundesrates vom 9.6.1997 (*ibid.*, 1484 ff.). Siehe auch Lombardi (Anm. 81), 711 ff.

⁹⁵ Kritisch bereits zum Entwurf Hangartner (Anm. 28), 144–145: "Im Entwurf des Bundesrates sind sie indessen gefährlich, denn sie laden das Parlament dazu ein, in der Nachführung seinerseits zusätzliche punktuelle Reformen ohne Zusammenhang mit der mise à jour unterzubringen und so möglicherweise eine Verfassung zu beschliessen, die letztlich weder Nachführung noch Reform aus einem Guss ist."

⁹⁶ Siehe Ständerat R. Rhinow (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 22 und 148: "(...) der Begriff der Nachführung wenig geeignet ist, in seiner doch nicht ganz klaren Bedeutung aufgenommen zu werden (...)."

⁹⁷ Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 497; Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 229.

meiner Ansicht nach hatte der Begriff der Nachführung nämlich "offene Ränder", so dass er auch Änderungen erlauben sollte, sofern über diese ein Konsens bestand⁹⁸. Es handelte sich also um einen "politischen Nachführungsbegriff"⁹⁹, der nicht nur die bloße Nachzeichnung ("Registrierung"), sondern auch eine Art Vorzeichnung ("Dirigierung") umfasste¹⁰⁰. Wie schon Art. 3 des Grundsatzbeschlusses der Bundesversammlung über die Verfassungsrevision vom 16. Dezember 1986/3. Juni 1987¹⁰¹ zeigt, war auch der Bundesrat von Anfang an dazu ermächtigt, Änderungen vorzuschlagen, die er als notwendig crachtete¹⁰². Eine Wahrscheinlichkeit dafür, letztlich nicht nur die "bewährte Praxis der Bundesbehörden" zu übernehmen, ergab sich bereits daraus, dass die "gelebte Verfassungswirklichkeit" im Wege der Bewertung erfasst werden musste¹⁰³. Es galt dabei die Devise, Neuerungen nur in das Projekt aufzunehmen, wenn und soweit über sie allgemeine Einigkeit bestand bzw. sie einen so nebensächlichen oder technischen Eindruck erweckten, dass ihretwegen nicht mit Widerstand gegen das

⁹⁸ Dazu Ständerat R. Rhinow (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 4: "(...) Die Kommission hat sich wiederholt und vertieft mit den offenen Rändern dieses Nachführungsbegriffs auseinandergesetzt. Sie hat den Schluss gezogen, dass in diesem Konzept auch Reformen von begrenzter Reichweite ihren Platz finden; Reformen, die zwar vom geltenden Recht abweichen, aber auf einen breiten Konsens zählen können, bei denen es darum geht, alte Zöpfe abzuschneiden, oder Reformen, für die sich der Weg einer gesonderten Teilrevision der Verfassung kaum rechtfertigen dürfte." (Siehe nun auch R. Rhinow, Zur Aktualisierung der Bundesverfassung oder: Nachführung ist mehr als Nachführung, in: B. Sutter-Liver [Hrsg.], Herausgeforderte Verfassung, 1999, 563, 570); sowie Ständerat H. Inderkum, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 85: "(...) Zugestanden, 'Nachführung' ist ein komplexer Begriff, der nicht einfach einer eng gezogenen Grenzlinie gleichkommt, sondern der auch gewisse materielle Änderungen zulässt. So kann insbesondere eine materielle Änderung auch darin bestehen, dass Bestimmungen, welche als sachlich nicht gerechtfertigt, als wesensfremd oder als überholt gelten, gestrichen werden. Unabdingbare Voraussetzung ist jedoch, dass über diese Fragen ein allgemeiner Konsens besteht." Aufschlussreich auch die Äusserung von Nationalrat O. Fritschi, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 202, zum schliesslich abgelehnten Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung (s.u. V.2.1.): "Das Öffentlichkeitsprinzip ist (...) Inhalt penderter Vorstösse, was an sich schon beweist, dass es nicht um Nachführung, sondern um eine Neuerung geht. Umgekehrt handelt es sich nicht um eine Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und somit gefahrlos in die Nachführung 'mit verpackt' werden könnte." Zur Haltung der Regierung Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 299: "Das Nachführungskonzept des Bundesrates, das wir in jedem Artikel in der Botschaft dargelegt haben, ist folgendes: Wir gehen grundsätzlich von der geltenden Verfassung aus. Wo sich 'para constitutionem' eine weitergehende, allgemein anerkannte Behördenpraxis entwickelt hat, nehmen wir dieses ungeschriebene Verfassungsrecht in die nachgeführte Verfassung auf. Das haben wir mit Stringenz durchgeführt. (...)". Siehe auch B. Ehrenzeller (Anm. 9), 977f.; ders. (Anm. 78), 652f.; sowie H. Koller (Anm. 75), 983–984: "Mit der Nachführung sind zwangsläufig gewisse rechtliche Veränderungen (materielle Änderungen und inhaltliche Neuerungen) verbunden: (...)".

⁹⁹ Schweizer (Anm. 28), 486; Ehrenzeller (Anm. 78), 653. Daneben ist auch vom "erweiterten" oder "gewandelten" Nachführungsbegriff die Rede: z. B. Lombardi (Anm. 81), 712.

¹⁰⁰ Siehe insofern den Hinweis von H. Koller, Der Einleitungstitel und die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung, AJP 8 (1999), 656, 665, auf K. Eichenberger, Kommentar zur Verfassung des Kantons Aargau vom 25.6.1980, Aarau 1986, 11 (Rz. 23); sowie oben I.2.

¹⁰¹ S.o. (Anm. 3).

¹⁰² Ehrenzeller (Anm. 13), 727/728. Siehe aber auch Nationalrat E. Jutzet, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 223, zur "Orthodoxie der Nachführung".

¹⁰³ Vgl. Ehrenzeller (Anm. 78), 652.

Gesamtprojekt zu rechnen war. So stellten die Staatspolitischen Kommissionen wesentlich darauf ab, "ob bestimmte Vorschläge konsensfähig sind in dem Sinne, dass sie im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Verfassungsreform keine Opposition provozieren, die das ganze Projekt gefährden könnte", bzw. dass keine "Büchse der Pandora" geöffnet würde, die "alle möglichen Abwehrreflexe auf sich vereint"¹⁰⁴. Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders interessant, dass die wirklichen Reformen von Seiten der politisch eher konservativen Gegner der Verfassungsreform nicht als Verstöße gegen das Konzept der Nachführung gerügt wurden, während die beanstandeten Artikel¹⁰⁵ in aller Regel reine Nachführungen gewesen sind. Dessen ungeachtet begegnete allerdings auch die Behauptung der blossen Nachführung für sich genommen der Kritik¹⁰⁶.

1. Die Einführung abgelehnter Bestimmungen

An seine äussersten Grenzen stiess das Konzept der "Nachführung" bei solchen Bestimmungen, die vor nicht allzu langer Zeit bei dem Versuch, sie im Wege der gezielten Verfassungsänderung einzuführen, noch in der Volksabstimmung gescheitert waren. Dabei können allerdings zwei Fallgruppen unterschieden werden, die beide, näher besehen, die Eigenmächtigkeit der staatlichen Institutionen in einem milderem Licht erscheinen lassen: Es handelt sich nämlich zum einen um Fälle, in denen eine zuvor gescheiterte Fassung modifiziert, also "unter Berücksichtigung der Kritik", eingeführt worden ist, und zum anderen um Fälle, in denen Volk und/oder Stände zwar ihre Zustimmung zur Teilrevision der alten Verfassung verweigert hatten, die einzufügende Regelung aber schon vom Bundesgericht zum Bestandteil des geltenden Verfassungsrechts erklärt worden war. So stellen gerade die letztgenannten, die ja bundesgerichtliche Vorgaben nur nachzeichnen, Musterbeispiele einer blossen Nachführung dar, auch wenn sie die Volksabstimmung nur im Rahmen einer "Paketlösung", nämlich der Abstimmung über die

¹⁰⁴ Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (Anm. 94), 249.

¹⁰⁵ S.u. III.

¹⁰⁶ Siehe z.B. Nationalrat Th. Fischer-Hägglingsen, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 35: "Ich fragte mich immer stärker, ob die Aufnahme des geltenden ungeschriebenen Verfassungsrechts in die neue Bundesverfassung dem Volk unter dem Titel 'Nachführung' verkauft werden kann. Sehr viele Bestimmungen, insbesondere im Grundrechtskatalog, werden in weiten Kreisen als Neuerungen empfunden. Darum stellt sich für mich die Frage, ob wir vom Begriff 'Nachführung' Abschied nehmen sollten und einfach von einer Totalrevision sprechen sollten. Dieses Vorgehen wäre auch ehrlicher, weil die Übernahme von ungeschriebenem Verfassungsrecht mit einer Wertung verbunden ist."; sowie Nationalrat A. Baumann, *ibid.*, 37: "(...) Ich möchte nicht so weit gehen, die Redlichkeit der Verfasser der vorliegenden Nachführung in Frage zu stellen. Ich bitte Sie, sich persönlich folgende Frage zu stellen: Ist dies die Nachführung, die wir vor drei Jahren unserer Bevölkerung in Aussicht gestellt haben? Geht nicht vieles darüber hinaus? Betreiben wir hier die dem Volk in Aussicht gestellte 'mise à jour', oder wird nicht in vielen Punkten, Herr Bundesrat, eine auftragswidrige 'mise à demain' angestrebt?" Siehe auch Nationalrat R. Keller, *ibid.*, 7, der sich vor allem gegen den "Schritt in Richtung EU" und die Gleichstellung anderer Lebensformen mit der Familie wandte (– zur politischen Grundhaltung: Amtl.Bull. StR 1999, 5 ff.; Amtl.Bull. NR 1999, 639 ff., betreffend Aufhebung der Immunität): "Heute stelle ich aber fest, dass es keine Nachführung mehr ist, sondern eine Erweiterung und darum etwas anderes, als man dem Volk ursprünglich versprochen hat."

gesamte Verfassung, überstehen konnten. Mit anderen Worten: Es handelt sich um Bestimmungen, die Volk und Stände zwar eigentlich nicht wollten, die ihnen aber wiederum nicht wichtig genug waren, um an ihnen die neue Verfassung scheitern zu lassen. Die Fallgruppe veranschaulicht somit die Möglichkeit einer Diskrepanz zwischen dem, was das höchste Gericht für ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht hält und dem, was auch die Billigung von Volk und Ständen finden kann. Dem leistete die alte Bundesverfassung dadurch Vorschub, dass sie vor allem im grundrechtlichen Bereich Lücken aufwies, die die Entwicklung "ungeschriebener Verfassungsrechte"¹⁰⁷ durch das Bundesgericht geradezu unvermeidlich machte. Diese in die geschriebene Verfassung aufzunehmen, war eines der wesentlichen Ziele der Nachführung.

1.1. Zweiter Versuch in neuer Gestalt: Der Kulturartikel

Die Einfügung eines Kulturartikels in die Bundesverfassung war mehrmals versucht¹⁰⁸ worden und zuletzt im Jahre 1994 noch mit einem allerdings anderen Wortlaut äusserst knapp am Erfordernis des Ständemehrs (Zustimmung der Bevölkerung in einer Mehrheit der Kantone) gescheitert¹⁰⁹. Obwohl es auch bisher schon ein Bundesamt für Kultur mit gewissen Zuständigkeiten etwa für die Denkmal- und Naturpflege (Art. 24^{sexies} aBV) oder die Filmförderung (Art. 27^{ter} aBV), diverse Kultureinrichtungen (Landesmuseum, Landesbibliothek, Kulturstiftung "Pro Helvetia")¹¹⁰ sowie eine Hochschule des Bundes (Art. 27 aBV: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich) gegeben hatte¹¹¹, befürchteten die Kantone, dass die Eidgenossenschaft durch die Förderung Einfluss auf die Kulturpolitik nehmen und ihre Kulturhoheit aushöhlen würde¹¹². Vor diesem Hintergrund hatte sich eine vielfach für verfassungswidrig gehaltene Förderpraxis des Bundes

¹⁰⁷ S.u. (insbes. Anm. 315 sowie Anm. 106, 116, 196, 294, 344, 392 f., 395, 397).

¹⁰⁸ Dazu Häberle (Anm. 8), 305 ff., 320 ff. (zum Kulturartikel des VE 1977).

¹⁰⁹ Der Kulturförderungsartikel des Bundesrates erhielt zwar das Volksmehr, scheiterte aber an einer einzigen Ständestimme. Davor war im Jahre 1986 die sogenannte "Kulturinitiative" gescheitert, die ebenfalls eine Kompetenz des Bundes und die Finanzierung durch ein Prozent des Bundeshaushalts ("Kulturprozent") vorsah. Auch der in der Vernehmlassung gescheiterte Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung von 1977 enthielt ein Kapitel über die "Kulturpolitik". Dazu NZZ Online Dossier vom 23.4.1999 ("Umfassendes kulturelles Verständnis: Kunst und Kultur in der neuen Bundesverfassung"), Internet <http://www.nzz.ch/online/02_dossiers/>.

¹¹⁰ Hierzu Bundesrat M. Leuenberger, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 75: "Bis jetzt war es ja so, dass das Landesmuseum, die Landesbibliothek und die Pro Helvetia weiss Gott auf schwachen juristischen Füßen standen. Soweit ich mich erinnere, wurden sie nämlich – insbesondere das Landesmuseum Zürich – mit der Präambel der Bundesverfassung begründet."

¹¹¹ Dazu eingehend Häberle (Anm. 8), 319 ff., 320 ff. m.w.N.

¹¹² Dieser Aspekt hatte bereits die Diskussion um die Einfügung einer Förderungsklausel zugunsten der rätoromanischen und italienischen Sprache in den alten Art. 116 Abs.3 BV bestimmt und dazu geführt, dass die Bundesförderung in diesem Bereich an Massnahmen der betroffenen Kantone gekoppelt und so von diesen abhängig gemacht worden war. Die Vorschrift lautete: "Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache."

etabliert¹¹³, die nun im Wege der Nachführung "bereinigt" werden sollte. Dem entsprechend ermöglicht der neue Art. 69 BV nun zwar eine Fördertätigkeit des Bundes auf den wichtigsten Feldern der Kultur; doch hat die Furcht vor dem "goldenen Zügel" auch zwei Sicherungen zugunsten der Kantone hervorgebracht: Zum einen betont Art. 69 Abs.1 BV die Zuständigkeit der Kantone für die Kultur ausdrücklich; zum anderen fügt Art. 69 Abs.2 BV dem eine Subsidiaritätsklausel¹¹⁴ hinzu, welche die eidgenössische Unterstützung kultureller Bestrebungen von einem "gesamtschweizerische[n] Interesse" abhängig macht. Mithilfe dieser Vorkehrungen und mit dem Hinweis darauf, dass der frühere Entwurf nur sehr knapp gescheitert war, wagte man es, sich mit der Aufnahme des Art. 69 in die neue Bundesverfassung über das Ergebnis der Volksabstimmung von 1994 hinwegzusetzen.

1.2. Politisch heikle Nachführungen: Sprachenfreiheit und Minderheitenschutz

Ein weiteres Beispiel für die Anreicherung der neuen Verfassung mit Bestimmungen, die im Prozess der spezifischen Verfassungsänderung (Teilrevision) gescheitert waren, ist die Sprachenfreiheit. Die Aufnahme dieses Grundrechts in die geschriebene Verfassung war noch im Rahmen der Revision des alten Sprachenartikels 116 BV, der Volk und Stände erst am 10. März 1996 zugestimmt hatten¹¹⁵, unterblieben. Die Gründe hierfür waren sehr unterschiedlicher Natur: Einmal stellte Art. 116 aBV eine Kompetenznorm im Abschnitt "verschiedene Bestimmungen" dar, in die ein Grundrecht nicht recht zu passen schien. Gewichtiger waren aber wohl die Bedenken und Widerstände aus der Romandie und dem Tessin, wo befürchtet wurde, dass die individuelle Sprachenfreiheit vor allem die Angehörigen der deutschsprachigen Mehrheit begünstigt und die exklusive Geltung der französischen Sprache in der Westschweiz bzw. des Italienischen im Tessin – das sprachliche Territorialitätsprinzip – unterlaufen hätte. Natürlich stand diese Haltung in einem eigenartigen Kontrast zur Rechtsprechung des Bun-

¹¹³ Hangartner (Anm. 28), 143: "Weit häufiger benutzt wird im Entwurf die andere Möglichkeit, nämlich über die Nachführung das Verfassungsrecht der (bisher verfassungswidrigen) Praxis anzupassen und diese somit für die Zukunft zu legalisieren (z. B. Art. 83 Abs.2 VE, Schaffung einer bisher fehlenden allgemeinen Kulturkompetenz des Bundes [...]). Legitim sind im Rahmen einer mise à jour beide Wege. Konflikte zwischen Verfassungsrecht und Praxis müssen in der Nachführung aufgelöst werden. Die zur Verfassungsreform zuständigen Organe, Bundesversammlung sowie Volk und Stände, haben die Befugnis, dies im Sinn der Bestätigung alten Rechts oder der Schaffung neuen Rechts zu tun. Entscheidet man sich für die Anpassung des Verfassungsrechts an die Praxis, sollte man allerdings so ehrlich sein, dies offen darzulegen." Siehe zur Kulturförderung aber die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996 (Anm. 32), 285: "Nach unbestrittener Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung gehört die Kulturförderung in einem umfassenden Sinne zu den Staatsaufgaben; dem Bund kommt in den Bereichen, in denen seine Zuständigkeit nicht explizit verankert ist, im Rahmen seiner bisherigen Aktivitäten auch nach Ablehnung der erwähnten Vorlagen eine stillschweigende oder gewohnheitsrechtliche Kompetenz zu." (Wiedergabe hier ohne Nachweise.)

¹¹⁴ Siehe zur allgemeinen Subsidiaritätsklausel in Art. 42 Abs.2 BV noch unten V.8.

¹¹⁵ AS 1996, 1492.

desgerichts, das die Sprachenfreiheit schon im Jahre 1965 als “ungeschriebenes Grundrecht des Bundes” eingeführt und damit längst als Bestandteil des Bundesverfassungsrechts anerkannt hatte¹¹⁶. Weil sie demnach schon galt, es sich also um einen klassischen Fall der Nachführung handelte, aber auch, weil sie im Rahmen einer neuen Bundesverfassung deutlich weniger Aufmerksamkeit als im Rahmen ihrer isolierten Behandlung erregte, setzte man sich mit dem neuen Art. 18 BV über diesen Widerstand hinweg¹¹⁷.

In einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Problematik der Sprachenfreiheit steht die in Art. 70 Abs. 2 BV verankerte Verpflichtung der Kantone, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und dabei “Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten” zu nehmen. Ohne diese Verpflichtung, auf die “herkömmliche Zusammensetzung” zu achten (sprachliches Territorialitätsprinzip), wäre eine Verankerung der individuellen Sprachenfreiheit nicht möglich gewesen. Andererseits wendet sich die neue Verfassung mit der bemerkenswerten Formulierung “Minderheiten” klar von der früher vorherrschenden Auffassung ab, wonach die Schweiz zwar unterschiedliche Sprachgebiete, aber keine Minderheiten im eigentlichen Sinne habe. Sie bestätigt damit den verfassungsrechtlichen Schutz für jene “relativen Minderheiten”¹¹⁸, die nur innerhalb einzelner Kantone, aber nicht notwendig im gesamtstaatlichen Rahmen eine Minderheit sind (Beispiel: die traditionell deutschsprachige Bevölkerung der Gemeinde Ederswiler im rein französischsprachigen Kanton Jura). Zwar hatte das Bundesgericht schon ein Verbot der Unterdrückung von Minderheiten ausgesprochen und eine dem entsprechende Auslegung und Anwendung des sprachlichen Territorialitätsprinzips verlangt¹¹⁹; so gesehen handelte sich um Nachführung im eigentlichen Sinne. Hätte man aber versucht, die Verfassung gezielt in der betreffenden Weise zu ändern, wäre ein “Erfolg” in der bevölkerungsärmeren Romandie und im Tessin wahrscheinlich als eine Majorisierung des lateinischen durch den alemannischen Landesteil gedeutet und so der Sprachfrieden in der Schweiz gefährdet worden. Sprachenfreiheit und Minderheitenschutz sind daher Beispiele dafür, dass das Konzept der Nachführung die Aufnahme von Bestimmungen in die Verfassung ermöglicht, die gerade weil und soweit sie von einer – hier sprachlichen und gleichzeitig politischen – Mehrheit befürwortet werden, den Konsens mit den Minderheit(en) und damit auch den gesellschaftlichen Frieden infrage stellen können. Genau genommen eröffnet erst der ihr eigene Charakter der Gesamtrevision – auf der Basis einer höchstrichter-

¹¹⁶ BGE 91 I 480 (*Association de l'Ecole française*).

¹¹⁷ Aufschlussreich hierzu Nationalrat J.-F. Leuba, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 9: “Dans le projet, le Conseil fédéral résout avec élégance cette opposition. La liberté de la langue fait l'objet d'un droit fondamental, à l'article 15.” [Art. 15 des Entwurfs entspricht Art. 18 BV.] Siehe auch H. Koller (Anm. 75), 984 mit Anm. 20.

¹¹⁸ Dazu D. Richter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Schweiz, in: J.A. Frowein/R. Hofmann/S. Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, 1993, 308, 312 ff., 313–314.

¹¹⁹ BGE 106 Ia 299, 302 (*Brunner*).

lichen und damit unabhängigen Vor-Entscheidung – die Chance, auch das Nicht-Abstimmbare einer unspektakulären Lösung zuzuführen.

2. Entscheidung von Streitfragen: Das selbständige Grundrecht auf willkürfreies Handeln

Eine Änderung der bisherigen Rechtslage bewirkt der in Art. 9 BV verankerte Anspruch, “von den staatlichen Organen ohne Willkür (...) behandelt zu werden”¹²⁰. Dies deshalb, weil das Bundesgericht¹²¹ es entgegen der wohl einhelligen Lehrmeinung¹²² stets abgelehnt hatte, das Willkürverbot (Art. 4 aBV) als selbständiges Grundrecht zu interpretieren, sondern es – vergleichbar Art. 14 EMRK – als akzessorisches Grundrecht verstanden hatte. Art. 9 BV klärt diese Streitfrage nun zugunsten der Lehre, indem er – losgelöst von der klassischen Gleichheitsformel “vor dem Gesetze gleich” (Art. 4 Abs.1 aBV) – ganz offenbar ein selbständiges Recht verleiht¹²³. Denn Art. 9 BV unterscheidet sich in seiner Konzeption klar von Art. 36 BV, der u.a. das Verhältnismässigkeitsprinzip an “Einschränkungen von Grundrechten” – das heisst, anderweitig verbürgten Grundrechten – koppelt. Deutet man das Grundrecht auf willkürfreies Handeln als einen gegenüber den spezifischen Freiheitsrechten subsidiären¹²⁴ Anspruch auf ein zumindest prinzipiell sachgerechtes Behördenhandeln, könnte sich daraus vielleicht sogar ein *Auffanggrundrecht*¹²⁵ entwickeln, wie es zur Zeit allerdings nur im Hinblick auf Art. 7 BV (Menschenwürde)¹²⁶ oder Art. 11 BV (Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Förderung)¹²⁷ diskutiert wird. Das gilt umso mehr, wenn man den ebenfalls in Art. 9 BV verbürgten Anspruch auf ein Behördenhandeln “nach Treu und Glauben” mit in die Bewertung einbezieht. Es könnte daraus eine allgemeine Freiheit, nicht ohne jeden sachlichen Grund und nur unter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze bzw. des Gebots der Fairness¹²⁸ beschränkt bzw. belastet zu werden, entstehen. Die Offenheit und Unbestimmtheit dieser Begriffe prädestinieren die Norm dafür¹²⁹.

¹²⁰ Eingehend A. Kley, Der Grundrechtskatalog der nachgeführten Bundesverfassung – ausgewählte Neuerungen, ZBJV 1999, 301 ff., 311, 315–316.

¹²¹ BGE 117 Ia 93; 121 II 267 f.; 122 I 373.

¹²² Siehe die Nachweise bei Kley (Anm. 120), 311 Anm. 27.

¹²³ So explizit Ständerat H. Inderkum (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 40: “Nun gibt unsere Kommission nicht nur ihrer Hoffnung Ausdruck, sondern sie ist klar der Auffassung, dass das Bundesgericht inskünftig aufgrund von Artikel 8 [jetzt: Artikel 9] – falls Sie ihm zustimmen sollten – seine Praxis wird ändern müssen. Denn mit der ausdrücklichen Erwähnung des Willkürverbotes im Grundrechtskatalog wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei um ein selbständiges verfassungsmässiges Recht handelt.”

¹²⁴ Kley (Anm. 120), 316: “absolut subsidiär”.

¹²⁵ So ausdrücklich der Liechtensteinische Staatsgerichtshof im Hinblick auf das Willkürverbot (std. Rspr.): StGH 1995/28, 15 f. Erw. 2; StGH 1997/36 (LES 2/99, 76 ff.); StGH 1997/38 (LES 2/99, 80 ff.).

¹²⁶ S.u. IV.1.

¹²⁷ S.u. V.3.

¹²⁸ Dazu J.N. Druy, Recht und Fairness, recht, 1998, 137 ff. m.w.N.

¹²⁹ Vgl. auch Kley (Anm. 120), 316: “Das Willkürverbot ist inhaltlich derart offen, dass es den Grundrechtskatalog des Entwurfs nahezu vollständig ergänzt.”

3. Klarstellung und Ausdehnung von Bundeskompetenzen

Das schweizerische Bundesstaatssystem kennt wie das deutsche als zentrale Kompetenzkategorien die ausschliessliche und die konkurrierende Bundeskompetenz¹³⁰, wobei es wie dieses von Einzelermächtigungen des Bundes und einer Generalermächtigung der Kantone (Art. 3 aBV; Art. 3 BV) ausgeht. Dabei wird die Formulierung "Der Bund regelt (...)" oder "der Bund erlässt Vorschriften" als "nachträglich derogierende" (konkurrierende) Kompetenz und nur die Formulierung "ist Sache des Bundes" als ausschliessliche Kompetenz verstanden¹³¹. Heisst es in der Verfassung, dass der Bund eine Materie "regelt" oder Vorschriften "erlässt", darf er das Feld anders als nach der grundgesetzlichen Ordnung aber nicht den Kantonen überlassen, sondern muss handeln, weil er nur dann einen Handlungsspielraum besitzt, wenn ausdrücklich eine Kann-Formulierung¹³² gebraucht worden ist¹³³. In diesem Rahmen realisiert sich der für konkurrierende kantonale Regelungen verbleibende Spielraum vor allem auch dann, wenn ein geplantes Bundesgesetz in der Volksabstimmung scheitert.

3.1. Berufsbildung

Ein besonders markantes Beispiel dafür, dass der Rahmen der Nachführung gelegentlich auch überschritten wurde, bietet Art. 63 BV¹³⁴, wonach der Bund "Vorschriften" über die Berufsbildung "erlässt" (nachträglich derogierende Kompetenz). Diese Bestimmung erweitert die bisher bestehende Kompetenz des Bundes für einige benannte Bereiche der Berufsbildung (berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst gemäss Art. 34^{ter} Abs.1 lit. g aBV) zu einer umfassenden Kompetenz des Bundes für die Berufsbildung. Grund hierfür war das Anliegen, die landesweite und möglichst auch grenzüberschreitende Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen zu verbessern, um die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen¹³⁵. Da die bisherige Regelung schon die wichtigsten Berufsbildungsbereiche mit Ausnahme des Dienstleistungssektors umfasste und die Kantone im Hinblick auf die anstehenden Beratungen zum "neuen Finanzausgleich" von der geplanten Ausweitung der Bundeskompetenz überzeugt werden konnten, traf auch diese Neuerung auf keinen Widerstand.

¹³⁰ Eingehend U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. A. 1998, N. 295 ff.

¹³¹ Siehe Botschaft des Bundesrates vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 228.

¹³² Siehe z. B. Art. 68 Abs. 3 BV.

¹³³ Siehe Botschaft des Bundesrates, *ibid.*

¹³⁴ Siehe Ständerat R. Rhinow (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 214: "Bei dieser letzten Bestimmung, die wir zu bereinigen haben, geht es um eine materielle Änderung. (...) Es geht um eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Berufsbildung über die klassischen Biga-Berufe hinaus."

¹³⁵ Ständerat Rhinow, *ibid.*

3.2. Finanzdienstleistungen

Zumindest umstritten war früher die Frage, ob die in Art. 31^{quater} aBV vorgesehene Bundeskompetenz "über das Bankwesen" nicht nur eine Kompetenz über die Bankgeschäfte der Banken, sondern auch der Privaten, die bankähnliche Geschäfte tätigten, umfasste¹³⁶. Eine solchermassen funktionelle Betrachtungsweise war damit begründet worden, dass Art. 31^{quater} aBV auf alle wirtschaftlichen Aktivitäten zielte, die Massnahmen zum Schutze der Geldanleger und Gläubiger erforderten¹³⁷. An sie knüpft nun der neue Art. 98 Abs.2 BV klarstellend an, indem er ausdrücklich eine Bundeskompetenz zur Regelung der "Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen", d. h. ausserhalb von Banken und Börsen (Art. 98 Abs.1 BV), verleiht.

3.3. Innere Sicherheit

In der Literatur wird zum Teil die Auffassung vertreten, dass im Bereich der inneren Sicherheit eine gemeinsame Kompetenz von Bund und Kantonen neu eingeführt worden sei¹³⁸. Dies mag zwar etwas zugespitzt klingen, trifft aber wohl eine Tendenz, die in der Neuregelung zumindest auch angelegt ist. Nach der alten Verfassung wurde zwar aus der Staatlichkeit der Kantone deren natürliche Kompetenz für die innere Sicherheit auf dem eigenen Territorium abgeleitet, dem Bund stand aber gemäss Art. 102 Ziff. 10 aBV (Bundesrat) und Art. 85 Ziff. 7 aBV (Bundesversammlung) dessen ungeachtet die Kompetenz "für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft" zu¹³⁹. Allerdings durfte der Bund in die Sicherheitskompetenz eines Kantons nur eintreten, wenn dieser dazu nicht in der Lage war (z. B. eidgenössische Intervention gemäss Art. 16 aBV), und die Aufgabe nur dann umfänglich selbst wahrnehmen, wenn die innere Sicherheit des Bundes insgesamt gefährdet war. Im Falle von Abgrenzungsproblemen stand dem Bund die Bestimmungsbefugnis zu. Davon scheint die neue Bestimmung (Art. 57 Abs.1 BV) im Grundsatz nicht abzuweichen: Zwar weist Absatz 1 die innere Sicherheit unter Berufung auf die sogenannte Querschnittsfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen nun als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen aus¹⁴⁰; Bund und Kantone sorgen aber lediglich "im Rahmen ihrer Zuständigkeiten" für die Sicherheit des Landes. Da Absatz 2 eine eigenständige Koordinati-

¹³⁶ Siehe auch Ehrenzeller (Anm. 78), 652.

¹³⁷ Siehe R. Rhinow, in: J.-F. Aubert [u.a.] (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Loseblatt (1987 ff.), Art. 31^{quater} Rz. 17, 24 m.N. zum Streitstand.

¹³⁸ In diese Richtung wohl R.J. Schweizer, Die neue Bundesverfassung: die revidierte bundesstaatliche Verfassungsordnung, AJP 8 (1999), 666 ff., 673 f.: "Art. 54 Abs.1 nBV [gemeint ist Art. 57 Abs.1 nBV] sieht nun neu eine diffuse gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Sicherheit des Landes vor."

¹³⁹ Eingehend auch zum folgenden K. Eichenberger, in: Kommentar BV (Anm. 137), Art. 102 Rz. 156 ff.

¹⁴⁰ So ausdrücklich die Botschaft des Bundesrates vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 237.

onsverpflichtung enthält, ist der Begriff der "Zuständigkeiten" in Absatz 1 im Zweifel (Konzept einer blossen Nachführung) und im Einklang mit seiner Entstehungsgeschichte¹⁴¹ so zu interpretieren, wie es auch der früheren Rechtslage entsprach, nämlich im Sinne einer primären Verantwortung der Kantone¹⁴². Dennoch hat der Gesichtspunkt kollektiven Handelns von Bund und Kantonen in Art. 57 Abs.2 BV ("Sie koordinieren ihre Anstrengungen") und Art. 57 Abs.1 BV ("Bund und Kantone") einen Niederschlag gefunden, der als Ansatz für eine gemeinsame oder gemischte, nicht lediglich "parallele"¹⁴³ Kompetenz für die innere Sicherheit gelten kann. Das Anwendungsfeld der "Querschnittsfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen" dürfte sich dabei umso stärker ausdehnen, je weiträumiger z.B. die organisierte Kriminalität operiert und je enger innere und äussere Sicherheit miteinander verwoben sind. So gesehen hat die Schweiz mit ihrer neuen Verfassung auch auf neue sicherheitspolitische Problemstellungen reagiert und im Unterschied zum deutschen Grundgesetz das Konzept der gliedstaatlichen Polizeihohheit ganz erheblich relativiert.

3.4. Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone

Die alte Bundesverfassung kannte zwar die bundesstaatliche Grundnorm, wonach die Kantone zuständig sind, wenn dem Bund eine Materie nicht durch die Bundesverfassung übertragen ist (Art. 3 aBV); soweit der Bund jedoch eine Gesetzgebungszuständigkeit besass, galt er als stillschweigend befugt, den Träger des Vollzugs im Bundesgesetz zu bezeichnen¹⁴⁴, sich also die Vollzugskompetenz unter Umständen selbst zuzuweisen. Damit korrespondierten einige wenige Ausnahmeregelungen in der Verfassung, die den Kantonen in bestimmten Bereichen, in denen die Gesetzgebungskompetenz dem Bund zustand, die Vollzugszuständigkeit ausdrücklich garantierten¹⁴⁵. Insofern stand das schweizerische Modell des Bundesstaates¹⁴⁶ (kennzeichnend beim Gesetzesvollzug: eigene und übertragene Aufgaben der Kantone) zwischen dem amerikanischen Modell, wonach der

¹⁴¹ Siehe Botschaft des Bundesrates, *ibid.*: "Die gewählte Formulierung ist adäquater Ausdruck der Querschnittsfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen; die Beschränkung auf die bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen stellt sicher, dass auf diesem Weg keine neue, umfassende Bundeskompetenz geschaffen wird, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde."

¹⁴² So ausdrücklich die Botschaft des Bundesrates, *ibid.*

¹⁴³ "Parallele Kompetenzen" liegen vor, wenn auf einem bestimmten Gebiet Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig sein können. Siehe Häfelin/Haller (Anm. 130), N. 303f.

¹⁴⁴ *Ibid.*, N. 307.

¹⁴⁵ Hangartner (Anm. 28), 149 m.N.

¹⁴⁶ Zur Besonderheit des schweizerischen Föderalismus Th. Fleiner, Föderalismus und Totalrevision der Bundesverfassung, in: Gesetzgebungs-Bulletin Nr.6/1998, VI, IX: "Der schweizerische Föderalismus kann weder dem deutschen noch dem amerikanischen Föderalismus gleichgesetzt werden. In diesen zwei Ländern versteht man den Föderalismus lediglich als zusätzliches Instrument der Gewaltenteilung und damit der Machtbeschränkung der Regierungsorgane. Der schweizerische Föderalismus garantiert überdies die kulturelle, sprachliche, geschichtliche und religiöse Vielfalt."

Gesamtstaat akzessorisch zu seiner Gesetzgebungskompetenz immer auch den Vollzug übernimmt, und dem deutschen Modell, das auf Drängen der amerikanischen (!) Alliierten bei der Schaffung des Grundgesetzes dem Grundsatz der Länderexekutive (Art. 83 GG) folgt.

Die neue schweizerische Bundesverfassung schliesst sich nun offenbar der letzteren Methode an und schärft auf diese Weise ihr bundesstaatliches Profil: Zwar setzen gemäss Art. 46 Abs.1 BV die Kantone das Bundesrecht “nach Massgabe von Verfassung und Gesetz” um; die zuvor bestehende Freiheit des Bundes, seine eigene Vollzugskompetenz zu normieren, dürfte aber dahingefallen sein; es handelt sich somit um einen konzeptionellen Wandel. Für ihn sprechen der Wortlaut der Norm, wonach “[d]ie Kantone” umsetzen, und die Entstehungsgeschichte, die zeigt, dass der VE 1996 noch ganz anders formulierte, nämlich im Sinne des überlieferten Verfassungsrechts: “Die Kantone setzen das Bundesrecht um und vollziehen es, soweit dieses nichts anderes bestimmt” (Art. 37 Abs.1 Satz 1 VE 1996)¹⁴⁷. Sicher geändert hat sich, dass der Bund grundlegende Vollzugsvorschriften an die Kantone nun in Gesetzesform erlassen muss.

4. Verfahrenserleichterungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen

4.1. Gebietsveränderungen zwischen Kantonen

Art. 53 BV enthält nun eine vereinfachte Möglichkeit, Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen vorzunehmen. Anlass hierfür waren der Fall der kulturell, historisch und verkehrstechnisch zum Jura gehörigen Kleinstgemeinde Vellerat, die nur unter unverhältnismässigem Aufwand vom Kanton Bern zum Kanton Jura überwechseln konnte, aber auch der Wechsel des Laufentals vom Kanton Bern zum Kanton Basel: Nach der damaligen Rechtslage waren für alle Gebietsänderungen, die nicht blosse Grenzbereinigungen waren, die Zustimmung der Bevölkerungen in der betroffenen Gemeinde und den beiden Kantonen, Gesetzgebungsakte der beiden Kantone sowie ein Akt der Bundesverfassungsgebung, also eine Volksabstimmung in der gesamten Eidgenossenschaft, erforderlich¹⁴⁸. So geschah es auch im Falle Vellerat. Um sich dieses Procedere in Zukunft zu ersparen und das Volk nicht durch unnötige Abstimmungen zu ermüden, eröffnet die neue Bundesverfassung nun eine Lösung, die zwischen drei Fällen, nämlich den “Änderungen im Bestand der Kantone” (Art. 53 Abs.2 BV), den “Gebietsverän-

¹⁴⁷ Hangartner (Anm. 28), 149, sah bereits in dieser Entwurfsfassung den Konzeptwechsel.

¹⁴⁸ Siehe Botschaft vom 16.8.1995 über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, BBl 1995 III 1432 ff., insbes. 1436 ff.; L. Wildhaber, Ederswiler und Vellerat, Zur Gebietsveränderung im Bundesstaat, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift H. Huber, 1981, 343 ff.; ders., Bestandesänderungen in Bundesstaaten, in: Recht zwischen Umbruch und Bewährung, Festschrift für R. Bernhardt, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 120, 1995, 905 ff.; H. Koller, Gebietsveränderungen im Bundesstaat – Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in: Festgabe A. Rötheli, 1990, 173 ff.

derungen zwischen den Kantonen" (Art. 53 Abs.3 BV) und den blossen "Grenzvereinbarungen" (Art. 53 Abs.4 BV) unterscheidet. Neu daran ist die Vereinfachung für den Fall der "Gebietsveränderungen" (Art. 53 Abs.3 BV), die, sofern sie nicht den "Bestand" von Kantonen i.S.v. Absatz 2 berühren (z. B. Zusammenschluss von Halbkantonen, Gründung eines neuen Kantons), nur noch "der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses" bedürfen. Es handelt sich dabei um eine Regelung, die zwar klar aus dem Rahmen einer blossen Nachführung fällt¹⁴⁹, deren Aufnahme in die neue Verfassung aber im allgemeinen Interesse liegt.

4.2. Völkerrechtliche Verträge der Kantone mit dem Ausland

Ein weiteres Beispiel für eine konsentiertere Neuerung bietet Art. 56 BV betreffend die völkerrechtlichen Verträge der Kantone mit dem Ausland. Während für solche Verträge früher immer die Genehmigung des Bundes, sei es durch die Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat), sei es durch den Bundesrat¹⁵⁰, erforderlich war (Art. 85 Ziff. 5, 102 Ziff. 7 aBV)¹⁵¹, besitzen die Kantone nun eine eigenständige Vertragsabschlusskompetenz in ihrem Zuständigkeitsbereich. An die Stelle der Genehmigung tritt die blosser Verpflichtung, den Bund noch vor Abschluss des Vertrags zu informieren (Art. 56 Abs.2 Satz 2 BV). Diese Lösung – vorherige Information des Bundes statt Genehmigung – konnte sich in den Verfassungsberatungen¹⁵² unter dem Stichwort "kleine Aussenpolitik" durchsetzen, weil die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen (z. B. Euregio Bodensee)¹⁵³, insbesondere aber die Zusammenarbeit mit den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Vorarlberg, als vorteilhaft, die dabei bestehende Ungleichgewichtigkeit der Verhandlungspartner (z. B. deutsche Länder auf der einen Seite, Schweizerische Eidgenossenschaft auf der anderen Seite) jedoch als unzuweckmässig erachtet worden waren. Mit ihr folgt die Eidgenossenschaft einer in Europa zu beobachtenden Tendenz, die Rolle der Gliedstaaten im auswärtigen

¹⁴⁹ In den Beratungen zur neuen Verfassung räumte der Regierungsvertreter ausdrücklich ein, dass es sich nicht um blosser Nachführung, sondern um die Schaffung neuer Rechts handelte. Siehe Stellungnahme A. Koller, in: Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 265: "(...) Dahinter steht natürlich die Erfahrung mit dem Kantonswechsel von Vellerat. Dort waren wir ja alle der Meinung, es sei unverhältnismässig, wenn man wegen dieses Wechsels von Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura zusätzlich zur Zustimmung der Bevölkerung von Vellerat und der Bevölkerung der beiden betroffenen Kantone auch noch ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsehe. Aber es handelt sich streng genommen schon hier um eine rechtspolitische Neuerung."

¹⁵⁰ S.u. V.9.2.

¹⁵¹ Siehe D. Schindler, in: Kommentar BV (Anm. 137), Art. 10 Rz. 12: "Die Genehmigung durch den BR [Bundesrat] ist bei allen völkerrechtlichen, nicht aber bei rein privat- oder verwaltungsrechtlichen Verträgen nötig."

¹⁵² Siehe Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 271 ff.

¹⁵³ Siehe dazu Art. 1 des von der Schweiz ratifizierten Europäischen Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden vom 20.5.1981 (SR 0.131.1).

Bereich, sei es zum Zwecke einer grenznahen Regionalentwicklung, sei es in Reaktion auf die "Globalisierung" originär innerstaatlicher Bereiche, zu stärken. Um die aussenpolitischen und innerstaatlichen Befugnisse zu harmonisieren, wird den Kantonen die mit der innerstaatlichen Kompetenz jeweils korrespondierende Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge in eigener Verantwortung übertragen. Insofern wird in der Lehre bereits bezweifelt, ob die Vertragsschlusskompetenz der Kantone wie zuvor noch als "subsidiär" gegenüber einer umfassenden Bundeskompetenz bezeichnet werden kann¹⁵⁴. Es ergibt sich dadurch eine gewisse Analogie zu den Verträgen der Kantone untereinander, die auch nicht dem Recht und den Interessen des Bundes widersprechen dürfen und diesem ebenfalls rechtzeitig zur Kenntnis gebracht werden müssen (Art. 48 Abs.3 BV). Gegen beide, das heisst, sowohl gegen die Verträge der Kantone untereinander als auch gegen ihre Verträge mit dem Ausland, kann der Bundesrat gemäss Art. 186 Abs.3 BV "Einsprache" erheben, so dass dann die Bundesversammlung gemäss Art. 172 Abs.3 BV ausnahmsweise doch den umstrittenen Vertrag genehmigen muss.

Völkerrechtlich betrachtet gibt die Schweiz durch ihren neuen Art. 56 BV der Staatengemeinschaft kund, dass ihre Gliedstaaten grundsätzlich abschlussbefugt sind. Zwar unterwirft diese Bestimmung die neue Kompetenz ersichtlichen Beschränkungen (innerstaatliche Zuständigkeit der Kantone; keine Verletzung von Recht oder Interessen des Bundes sowie der Rechte anderer Kantone); deren Wirkungen nach innen und aussen unterscheiden sich jedoch: Im völkerrechtlichen Bereich dürfte die Missachtung des Art. 56 Abs.2 BV lediglich dann zur Fehlerhaftigkeit des Vertrages führen, wenn es sich um eine evidente Überschreitung handelt, die für den ausländischen Vertragspartner auch ohne weiteres erkennbar ist¹⁵⁵. Nur dann könnte sich die Schweiz auf eine Inkompetenz ihrer Gliedstaaten zum Vertragsabschluss berufen. Ansonsten muss der ausländische Vertragspartner jedoch darauf vertrauen können, dass die Kantone ihrer Informationspflicht gegenüber dem Bund (Art. 56 Abs.2 Satz 2 BV) nachkommen und der Abschluss eines verfassungswidrigen Vertrages durch den Bund verhindert wird. Da die Kantone allerdings gemäss Art. 56 Abs.3 BV – wie schon nach der alten Bundesverfassung¹⁵⁶ – nur mit untergeordneten Behörden unmittelbar, das heisst, ohne Vermittlung des Bundes verhandeln dürfen, sind ihr Aktionsradius und damit auch ihre Möglichkeiten, eine für die Eidgenossenschaft kontraproduktive Aussenpolitik zu betreiben, von vornherein beschränkt. Vertrags- und gleichzeitig Verhandlungspartner können wie schon zuvor nur solche Gebietskörperschaften und Behörden fremder Staaten sein, deren Kompetenzbereiche territorial begrenzt sind¹⁵⁷. Daher können die Schweizer Kantone in Zukunft z.B. Verträge mit Ländern der Bundesrepublik Deutschland aushandeln und nun auch abschliessen, soweit diesen dasselbe Recht übertragen ist; mit der deutschen Bundesregierung verhandeln oder gar abschliessen können sie hingegen nicht.

¹⁵⁴ So Schweizer (Anm. 138) 671.

¹⁵⁵ Art. 46 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 (SR 0.111).

¹⁵⁶ Siehe bereits Art. 10 Abs.2 aBV.

¹⁵⁷ Schindler, in: Kommentar BV (Anm. 137), Art. 10 Rz. 11.

5. Vorweggenommene Teile aus den künftigen Reformvorhaben

5.1. Die Teilungültigerklärung von Volksinitiativen

Anders als die alte Bundesverfassung normiert die neue nun ausdrücklich den Grundsatz, dass die Bundesversammlung Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung wegen Verletzung des Prinzips der Einheit der Form bzw. der Materie oder zwingender Regeln des Völkerrechts für ungültig erklärt (Art. 139 Abs.3 BV). Dieselbe Bestimmung nimmt nun aus dem Bereich der künftigen Reform der Volksrechte auch die Teilungültigerklärung von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung vorweg¹⁵⁸. Es handelt sich dabei um eine neuartige Möglichkeit, Volksinitiativen, die sich nicht mehr innerhalb der in Art. 139 Abs.3 BV genannten formellen und materiellen Schranken halten, jedenfalls so weit als möglich für "gültig" zu erklären. Obwohl eine entsprechende Praxis hinsichtlich kantonaler Initiativen schon bestand, war man sich nicht darüber einig, ob diese ohne weiteres auf die Bundesebene übertragen werden konnte¹⁵⁹. Als problematisch erachtet wurde auch, dass niemals sicher sei, ob die Stimmberechtigten die Initiative auch dann gezeichnet hätten, wenn diese den später als ungültig erkannten und gestrichenen Teil nie enthalten hätte. Diesem Bedenken gab man durch eine Beschränkung des Anwendungsbereiches der Teilungültigerklärung auf Verstöße gegen das Prinzip der Einheit von Form und Materie sowie gegen zwingendes Völkerrecht Raum. Indem man sie aber dennoch einführte, folgte man der Überzeugung, dass die möglichst weitgehende Aufrechterhaltung von Initiativen dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspreche und vor allen Dingen "volksrechtsfreundlich" sei¹⁶⁰.

5.2. Bereinigung der Handlungsformen, Gesetzesvorbehalt, Verordnungsrecht

Aus dem Bereich der Staatsleitungsreform erschien die Bereinigung der Handlungsformen des Parlaments als dringlich¹⁶¹. Diese hatten sich im Rahmen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)¹⁶² im Laufe der Jahre so sehr ausdifferenziert, nämlich in das Bundesgesetz (Art. 5 GVG), den referendumpflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (Art. 6 GVG), den nicht-referendumpflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss bzw. die Parlamentsverordnung

¹⁵⁸ Eingehend dazu Lombardi (Anm. 81), 708 f.

¹⁵⁹ Siehe dazu Nationalrat O. Fritschi (KBE), Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 51: "Von der Kommission ist nun noch die Regelung der Frage der Teilungültigkeit dazugekommen. Das ist eine Frage, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurde, aber umstritten blieb. Die Kommission hat nun im Sinne der Praxis des Bundesgerichts bezüglich der Gültigkeit kantonaler Initiativen ebenfalls die Möglichkeit der Teilungültigerklärung in der Verfassung festgeschrieben."

¹⁶⁰ So ausdrücklich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 20.11.1996 (Anm. 32), 483.

¹⁶¹ Siehe T. Sägger, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, AJP 7 (1998), 677 ff.

¹⁶² Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23.3.1962 (SR 171.11).

(Art. 7 GVG), den einfachen Bundesbeschluss (Art. 8 GVG) und den dringlichen Bundesbeschluss (Art. 89^{bis} aBV), dass niemand das System mehr genau verstand und Abgrenzungen äusserst schwer zu treffen waren. Problematisch erschien dies deshalb, weil die Unklarheit eine Umgehung der Volksrechte allein durch Wahl der Rechtsform ermöglichte und dies die sogenannte "Parlamentsverordnung" (Art. 7 GVG) in den Ruch der Verfassungswidrigkeit brachte: Obwohl die alte Verfassung die allgemeinverbindlichen Beschlüsse ausnahmslos dem Referendum unterstellte, vertrat die Bundesversammlung die Auffassung, die Legislative (Bundesversammlung und Referendumsvolk) habe das Ordnungsrecht gewissermassen pauschal an sie delegiert. Als hätte dieses Argument sie aber selbst nicht restlos überzeugt, machte sie nur sehr zurückhaltend von der Möglichkeit, Regelungen ohne Volksbeteiligung zu treffen, Gebrauch¹⁶³.

Art. 163 der neuen Bundesverfassung beschränkt die Handlungsformen der Bundesversammlung (sogenannte "Erlasse") nun im Bereich der Rechtsetzung auf Bundesgesetz und Verordnung (Absatz 1); daneben treten ausserhalb des rechtsetzenden Bereichs die Bundesbeschlüsse (Absatz 2). Nur teilweise ist hierin aber die in den Beratungen so hervorgehobene Bereinigung und Vereinfachung der Handlungsformen¹⁶⁴ zu sehen. Denn es verschwindet lediglich der "referendumspflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschluss", der bislang befristete Parlamentsbeschlüsse mit rechtsetzendem Inhalt ausserhalb der Gesetzesform bezeichnete¹⁶⁵. An seine Stelle tritt jetzt das Gesetz, was einleuchtet, weil sich die fraglichen Beschlüsse nur durch ihre Befristung von den Bundesgesetzen unterscheiden, diese aber wegen fast unbeschränkter Verlängerungsmöglichkeiten völlig unbedeutend war.

Interessanter ist unter diesen Umständen die Frage, welches Schicksal die umstrittene Parlamentsverordnung erfahren hat. Um es vorwegzuschicken: Sie bleibt, wie Art. 163 Abs. 1, 2. Alt., 164 Abs. 2 BV zeigen, erhalten und wird gemäß Art. 141 BV (Umkehrschluss) auch künftig grundsätzlich nicht dem Referendum unterliegen. Vor diesem Hintergrund wird Art. 164 BV bedeutsam, der [a]lle "wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen" in Anlehnung an die deutsche

¹⁶³ Vgl. Häfelin/Haller (Anm. 130), N. 1023 ff.

¹⁶⁴ Siehe Nationalrat S. Schmid, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 74. Siehe auch Bundesrat A. Koller, Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 131: "Das war der Ausgangspunkt der Bemühungen der beiden Verfassungskommissionen, in enger Zusammenarbeit mit meinem Bundesamt für Justiz hier zu einem einfacheren und erstmals geschlossenen System der Rechtsetzungsformen zu kommen. Beim bisherigen Zustand befriedigt ja vor allem das Nebeneinander von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen referendumsfähigen Bundesbeschlüssen nicht, und es befriedigt am bisherigen System auch nicht, dass anlässlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes 1962 der allgemeinverbindliche referendumsfähige Bundesbeschluss auf rechtsetzende Bestimmungen eingeschränkt wurde." Siehe dazu Art. 6 Abs. 1 GVG.

¹⁶⁵ Insofern ist der Titel des Abschnitts 241.1 im Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (Anm. 94), 275, nämlich "Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss", irreführend weit.

“Wesentlichkeitstheorie”¹⁶⁶ dem Gesetzesvorbehalt unterwirft und dabei nicht nur die “grundlegenden Bestimmungen” über die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte, sondern auch den sogenannten “Organisationsvorbehalt”¹⁶⁷ umfasst. Während der Begriff des Wichtigen die Praxis des Bundesgerichts und die Formulierung in neueren Kantonsverfassungen aufgreift, soll der Begriff des Grundlegenden garantieren, dass alle Verordnungen des Bundesrates auf einem Parlamentsgesetz beruhen¹⁶⁸. Freilich lässt die Beschränkung der “wichtigen” Rechtssätze auf zudem “grundlegende” Bestimmungen der Bundesversammlung Spielraum, Regelungen dem Bundesrat zu überlassen, wenn sie erkennt, dass “ein Erlass durch die Bundesversammlung nicht zweckmässig ist” wie z.B. bei der Festlegung von Grenzwerten im Umweltrecht, die zwar u.U. grundrechtsrelevant, aber nicht “grundlegend” sein sollen¹⁶⁹. Das heisst, nur die “wichtigen” bzw. “grundlegenden” Bestimmungen unterfallen ohne weiteres, nämlich schon aufgrund ihrer Gesetzesform, dem fakultativen Referendum (Art. 141 BV)¹⁷⁰. Insofern gilt nun wie schon in den meisten Kantonsverfassungen der sogenannte “materielle Gesetzesbegriff”, der insbesondere klarstellt, dass der Gesetzgeber einen Kernbereich von Materien nicht an die Regierung delegieren darf¹⁷¹. Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, können dabei wie schon zuvor für dringlich erklärt werden (Art. 165 BV), sind aber zu befristen und unterliegen zumindest nachträglich dem Referendum.

Für die nicht-referendumpflichtige Parlamentsverordnung bleibt unter diesen Umständen insofern Raum, als es nicht um “wichtige rechtsetzende Bestimmungen” i.S.d. Art. 164 Abs.1 BV geht. Grundlage hierfür ist Art. 164 Abs.2 BV, der über den Adressaten der Ermächtigung auffällig schweigt, seinem Wortlaut nach aber nicht nur zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch Bundesgesetz an den Bundesrat (Erlass von Rechtsverordnungen durch die Regierung), sondern eben auch an die Bundesversammlung ermächtigt. Dafür spricht, dass sich zumindest die Staatspolitischen Kommissionen klar für die “Beibehaltung” der Parlamentsverordnung ausgesprochen hatten¹⁷² und in Gestalt des Art. 7 GVG auch ein normativer Anknüpfungspunkt für die Nachführung bestand. Praktische Folge der nun auch in der Verfassung vorgesehenen Verordnungsbefugnis der Bundesversammlung ist, dass die Volksrechte nur noch beim Delegationsakt

¹⁶⁶ Vgl. Nationalrat G. Stucky, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 76: “(...), versucht die Kommission, die Gesetzgebung zu verwesentlichen und eine Normenhierarchie aufzustellen, die sie an klaren Kriterien misst.” Zur deutschen Wesentlichkeitstheorie statt vieler H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II 1998, Art. 20 Rz. 103 ff.m.N. zur std. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts.

¹⁶⁷ Siehe dazu das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9.2.1999 betreffend die Zusammenlegung des Justiz- mit dem Innenministerium in Nordrhein-Westfalen, NJW 1999, 1243 ff.m.w.N. Kritisch E.-W. Böckenförde, NJW 1999, 1235 f.

¹⁶⁸ Nationalrat S.Schmid, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 76.

¹⁶⁹ Siehe Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (Anm. 94), 279.

¹⁷⁰ Siehe auch Nationalrat S.Schmid, *ibid.*; Ständerat B. Frick (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 131.

¹⁷¹ Siehe Zusatzbericht der SPK vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform (Anm. 94), 277–278, 279.

¹⁷² Vgl. Zusatzbericht, *ibid.*, 275 ff. ✓

(delegierendes Gesetz i.S.d. Art. 164 Abs.2 BV), nicht aber bei der eigentlichen, darauf beruhenden Rechtsetzung zur Geltung kommen. Weil sich Volk und Stände jedoch leichter gegen konkrete Regelungen als gegen abstrakte Delegationsnormen mobilisieren lassen, dürfte dies die Bedeutung des Referendums in solchen Fällen deutlich dämpfen. Allerdings wäre es falsch, den Zweck der Parlamentsverordnung allein in der Eröffnung einer Möglichkeit zur Umgehung der Volksrechte zu sehen, denn sie stellt auch eine Alternative zur Regierungsverordnung dar: Weil ein System der direkten Demokratie zwangsläufig nach Flexibilisierung sucht und daher besonders stark zur Delegation an die Regierung (Regierungsverordnung) neigt, dient die nicht-referendumpflichtige Parlamentsverordnung auch dazu, für die Regelung bestimmter Materien eine erhöhte (parlamentarische) Legitimität zu erhalten statt sie gleich an die Regierung abzugeben¹⁷³. Daher mag die Nachführung an dieser Stelle zwar als Legalisierung (besser: Konstitutionalisierung) einer zuvor verfassungswidrigen Regelungspraxis (Art. 7 GVG) erscheinen; sie entspricht aber der Grundidee der Volksrechtereform, das "Gleichgewicht[t] zwischen der Entscheidungszuständigkeit des Volkes und der Zuständigkeit der Behörden, insbesondere der Bundesversammlung" wiederherzustellen¹⁷⁴.

Soweit es die Rechtsetzung durch den Bundesrat betrifft, wurde bereits die in Art. 164 Abs.2 BV vorgesehene Delegation der Verordnungsbefugnis erwähnt. Obwohl sie durch Bundesgesetz erklärt werden muss und sich nicht auf "wichtige" Rechtssätze i.S.d. Art. 164 Abs.1 BV erstrecken darf, mangelt es an materiellen Voraussetzungen, wie sie etwa Art. 80 Abs.1 Satz 2 GG ("Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden") enthält. Nur begrenzt könnte wohl dem Begriff des Wichtigen, das nur das Parlament regeln darf, ein ähnlicher Inhalt beigelegt werden¹⁷⁵. Daneben besteht ein von der Gesetzgebung losgelöstes Notverordnungsrecht¹⁷⁶ der Exekutive: Denn wie schon zuvor erlaubt Art. 185 Abs.3 BV die sogenannten verfassungsunmittelbaren Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates für den Fall, dass damit "schweren Störungen" der inneren oder äusseren Sicherheit begegnet werden muss. Dem zur Seite steht das in Art. 184 Abs.3 BV verankerte aussenpolitische Notverordnungsrecht, das den Bundesrat zu nicht näher begrenzten, aber befristeten Verordnungen und Verfügungen ermächtigt, "[w]enn die Wah-

¹⁷³ *Ibid.*, 276.

¹⁷⁴ Zu dieser Grundidee Ehrenzeller (Anm. 9), 977.

¹⁷⁵ Grosszügig unter Bezugnahme auf den Zusatzbericht der SPK (*ibid.*, 280) Lombardi (Anm. 81), 718: "Wenn alles Wichtige im Gesetz stehen muss, erübrigt sich eine Delegationsregel, wonach die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der delegierten Regelung – also das Wichtige – festzulegen hat." Es ist allerdings ein Unterschied, ob der Gesetzgeber jede Verordnung in ihrer grundlegenden Tendenz für die Allgemeinheit erkennbar vorprogrammieren muss (Art. 80 GG) oder ob ganze Materien, die nicht dem Katalog des Art. 164 Abs.1 Satz 2 BV unterfallen und den dort genannten Regelbeispielen auch nicht unbedingt vergleichbar sind, der Regierung überlassen werden können.

¹⁷⁶ Schindler, in: Kommentar BV (Anm. 137), Art. 85 Ziff. 6 Rz. 68; siehe auch Nationalrat P. Vollmer, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 476.

nung der Interessen des Landes es erfordert”¹⁷⁷. Nach wie vor ungeklärt ist dabei die Frage, ob solche Notverordnungen nicht nur *praeter*, sondern auch *contra legem* erlassen werden dürften. Ob Strafdrohungen der Regierung, wie sie z. B. Art. 7 der Verordnung über die Wahrung der Vermögenswerte der Republik Zaire in der Schweiz vom 17. Mai 1997¹⁷⁸ enthält, nun endgültig der Vergangenheit angehören, erscheint nach allem eher zweifelhaft: Sicher hat die Schweiz ihr rechtsstaatliches Profil mit den neuen Verfassungsbestimmungen noch einmal deutlich geschärft, vom “Verwaltungsstrafrecht” verabschiedet hat sie sich aber wohl noch nicht ganz.

5.3. Aufträge der Bundesversammlung an den Bundesrat

Trotz heftigen Widerstands des Bundesrats sieht die neue Verfassung nun in Art. 171 BV das Recht der Bundesversammlung im Rahmen ihrer sogenannten “Oberaufsicht” vor, dem Bundesrat “Aufträge” zu erteilen, die in Gestalt eines Bundesgesetzes auch in den eigentlichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrats eingreifen können. Wie sich aus den Verfassungsmaterialien ergibt, sollen damit nicht nur Aufträge im prospektiven, sondern auch im retrospektiven Sinne gemeint sein, da zwischen beiden nicht unterschieden werden könne¹⁷⁹; der “Auftrag” soll als Oberbegriff alle parlamentarischen Instrumente bezeichnen¹⁸⁰. Das Parlament griff damit Reformvorschläge auf, welche die staatspolitische Kommission bereits im März 1997 gemacht hatte¹⁸¹, allerdings nicht in ursprünglicher Form. Zwar verwies der Berichterstatter im Nationalrat auf eine schon erfolgte Aufnahme des Instituts in das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹⁸²; dem hielt der Bundesrat jedoch entgegen, dass der Auftrag “cher zufällig ins RVOG aufgenommen” worden sei, wo er auch nur für Leistungsaufträge im Rahmen des *New Public Management*¹⁸³ gelten solle; es handle sich demnach um eine “klare rechtspolitische Neuerung”, die, zumal sie die Verantwortlichkeiten von Exekutive und Legislative vermische, keinesfalls konsensfähig sei¹⁸⁴. Damit

¹⁷⁷ Kritisch schon zur Entwurfsfassung Hangartner (Anm. 28), 151: “Die vorgeschlagene weitgespannte und verschwommene Formel der ‘Wahrung der Interessen des Landes’ würde zu Missbräuchen geradezu einladen.”

¹⁷⁸ AS 1997, 1149. Die Verordnung, die auf Art. 102 Ziff. 8 aBV gestützt war, bezweckte eine schnelle und effektive Sicherstellung des Mobutu-Vermögens in der Schweiz.

¹⁷⁹ Siehe Nationalrat S. Schmid (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 362, 474 f.

¹⁸⁰ Lombardi (Anm. 81), 719–720.

¹⁸¹ Zusatzbericht der SPK vom 30.3.1997, BBl 1997 III 245 ff., 257, 291 ff.

¹⁸² Nationalrat S. Schmid, *ibid.* Siehe Art. 44 RVOG (SR 172.010); Art. 22^{quater} GVG (SR 171.11).

¹⁸³ Statt vieler D. Brühlmeier [u.a.], *New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV [wirkungsorientierte Verwaltungsführung]*, ZBl. 8 (1998), 297 ff.; P. Mastroiardi, *Gewaltenteilung unter NPM, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung*, ZBl. 9 (1999), 449 ff. (m.w.N.); C. Meyer, *New Public Management als neues Verwaltungsmodell, Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente*, 1998.

¹⁸⁴ Bundesrat A. Koller, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 101 f., 362, 475; Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 136, 193.

drang er allerdings nicht durch. Immerhin greift der neu geschaffene "Auftrag" aber auf die Praxis der sogenannten "Motionen" zurück, die der Nationalrat – im Unterschied zum bloss empfehlenden Ständerat – auch schon zuvor in auftragsähnlicher Weise an den Bundesrat gerichtet hatte¹⁸⁵. Nach der neuen Regelung soll die Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Bundesrat und Bundesversammlung so erfolgen, dass der Auftrag im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung als Weisung gilt, also bindend ist, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrats jedoch nur die Qualität einer Richtlinie hat¹⁸⁶. Allerdings wurde der Streit nicht durch die neue Verfassung gelöst, sondern nur auf die Gesetzesebene (Totalrevision des GVG) verlagert.

III. Schmerzhafte Nachführung – die Argumente der Gegner der Reform

Die Gegner der neuen Verfassung¹⁸⁷ vermochten vor der Abstimmung enorme Ressourcen zu mobilisieren, um den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine sehr einfache Botschaft zu vermitteln: Die neue Verfassung ist eine "Mogelpackung"! "Durch die Hintertüre" (mit helvetischem Akzent gesprochen, heisst: Die in Bern [die "classe politique"] wollen uns [dem Volk] etwas unterjubeln) würden einschneidende Neuerungen eingeführt. Die Kampagne der Gegner konzentrierte sich auf polarisierende Themen: die Armee, die Ausländer, das Streikrecht und einen ihrer Auffassung nach unkontrollierbaren Einfluss des Völkerrechts auf das Landesrecht.¹⁸⁸

1. Abschaffung der Milizarmee?

Art. 58 Abs.1 BV bestimmt: "Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert". Demgegenüber sprach die alte Bundesverfassung etwas vage von einem "Bundesheer" (Art. 19 aBV). Im Hinblick darauf vertraten die Gegner der neuen Verfassung die Ansicht, dass der Begriff "grundsätzlich" den Milizcharakter der Armee in Frage stelle, das heisst, die neue Bundesverfassung letztlich armeefeindliche und, schlimmer noch: antischweizerische Züge trage.

Der Milizcharakter der Armee wurde tatsächlich relativiert, jedoch nicht durch die neue Verfassung, sondern durch die Verfassungswirklichkeit: In der Schweiz gibt es bereits heute Berufssoldaten (Instruktoren, höhere Staboffiziere, An-

¹⁸⁵ Siehe Ständerat B. Frick, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 192.

¹⁸⁶ Zusatzbericht der SPK vom 30.3.1997, BBl 1997 III 245 ff., 292 f.

¹⁸⁷ Komitee gegen die neue Bundesverfassung: Nationalräte U. Schlüer (Schweizerische Volkspartei), W. Steinemann ("Freiheitspartei") und H. Steffen (Partei der "Schweizer Demokraten"), NZZ vom 20.2.1999, 16.

¹⁸⁸ Die nachfolgenden Zitate entstammen der Propaganda der Gegner der neuen Bundesverfassung, u.a. Komitee Eine Schweiz für unsere Kinder, Abstimmung vom 18.4.1999, Separatdruck 1999. Vgl. EJPD (Bundesamt für Justiz), Die neue Bundesverfassung: Kritik und Gegenargumente, Separatdruck 1999.

gehörige des Festungswachtkorps und des Überwachungsgeschwaders)¹⁸⁹. Der Ständerat hat aus diesem Grund die kategorisch formulierte Bestimmung (“Die Schweiz hat eine Milizarmee”¹⁹⁰) aus dem bundesrätlichen Verfassungsentwurf gestrichen¹⁹¹. Der Nationalrat bevorzugte demgegenüber die Version des Bundesrats¹⁹². Als Kompromiss einigten sich die Räte schliesslich auf die heute geltende Fassung¹⁹³. Es ging also lediglich um die Integration der allgemein akzeptierten Ausnahmen vom Milizprinzip in die Verfassung sowie um die Frage, welche Dinge in der Verfassung selbst zu regeln sind. Der ausländische Beobachter sei daher versichert: Die Schweizer Wehrfrauen und Wehrmänner werden nicht entwaffnet; die Waffe wird weiterhin “in den Händen des Wehrmannes” (Art. 18 Abs. 3 aBV) bleiben; nur wird dies im Grundsatz einfachgesetzlich geregelt sein¹⁹⁴.

2. Neue Rechte für Ausländer?

Auch illegal eingereiste Ausländer haben Anspruch auf ein Existenzminimum, – aber nicht wegen des neuen Art. 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen: “Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind”), sondern weil das Bundesgericht noch unter der Geltung der alten Verfassung “die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach” bereits als unentbehrlichen “Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens” angesehen und deshalb im Anschluss an die Lehre¹⁹⁵ das Recht auf Existenzsicherung als ungeschriebenes Verfassungsrecht für alle Menschen anerkannt hat¹⁹⁶.

¹⁸⁹ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 237f.

¹⁹⁰ Art. 54 Abs. 1 VE 1996 (Anm. 34).

¹⁹¹ Entwurf der Verfassungskommission des Ständerates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 37), Art. 54 Abs. 1; Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 72.

¹⁹² Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 278.

¹⁹³ Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 169f.; Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 444.

¹⁹⁴ Demgegenüber wollte eine Minderheit der nationalrätlichen Verfassungskommission den Grundsatz weiterhin auf Verfassungsstufe verankert wissen: “Die persönliche Waffe bleibt unter bundesgesetzlich geregelten Bedingungen im Eigentum der Armee-Angehörigen”; Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates zu einem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Anm. 43), Antrag der Minderheit II zu Art. 54 Abs. 4. Dazu die Begründung von Nationalrat U. Schlüter, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 276: “Ich möchte Sie ersuchen, diese Abgabe [der persönlichen Waffe an den Wehrmann; Anm. der Verfasser] und den damit verbundenen Vertrauensbeweis in die Verfassung aufzunehmen und damit einmal etwas zu tun, was populär ist. Das sollte im Rahmen einer Verfassungsreform ja auch einmal gestattet sein.” Eine Mehrheit des Nationalrates war der Auffassung, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe ausreicht, *ibid.*, 278 (Anm. 192).

¹⁹⁵ Vgl. J. P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, 1999, 167 mit Anm. 9. Eingehend C. Gysin, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, 1999.

¹⁹⁶ BGE 121 I 367, 371 ff., 374, Erw. 2d; BGE 122 II 193., 197f., Erw. 2c, 199ff., Erw. 3b. Über die Interpretation der bundesgerichtlichen Entscheide herrschte in den Räten Uneinigkeit; Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 40f.; Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 184 ff. Siehe zum neuen Art. 12 BV noch unten V.3. mit Anm. 344.

Das Ausländerstimmrecht wird nicht durch die Hintertüre eingeführt, auch wenn alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Art. 8 Abs.1 BV) und Art. 34 Abs.1 BV unabhängig von der Staatsangehörigkeit allen die politischen Rechte zu gewährleisten scheint¹⁹⁷. Daneben ist nämlich Art. 39 Abs.1 BV zu sehen, wonach die Ausübung der politischen Rechte von einer Regelung des Bundes und der Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen abhängt¹⁹⁸. Soweit es die eidgenössische Ebene betrifft, hat der Bund insoweit schon die klare Entscheidung getroffen, nur Schweizerinnen und Schweizer als Träger der politischen Rechte anzuerkennen (Art. 136 Abs.1 BV). Wie sich dagegen die Kantone verhalten werden, ob und wie weit sie also ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger in Zukunft an der politischen Willensbildung beteiligen wollen, bleibt ihnen anheim gestellt (Art. 39 Abs.1 BV). Nur wenn sie sich für das Ausländerwahlrecht entscheiden, würde das in Art. 34 BV verkörperte Grundrecht im betreffenden Umfang (z.B. als Kommunalwahlrecht für die Angehörigen bestimmter Staaten) zugunsten Nicht-Staatsangehöriger aktiviert. Den Gegnern der Reform bleibt somit nur zu mutmassen, dass Art. 34 BV vielleicht auch eine vorsorgliche Anpassung an das Europarecht (Art. 19 Abs.1 EG-Vertrag) enthält.

3. Förderung der Streikbereitschaft?

Wer das Streikrecht in der Verfassung haben will, der will auch streiken, meinten die Gegner der neuen Verfassung, – ohne dabei zu sehen, dass auch sie den Streik nur innert klar umrissener Grenzen zulässt: Streitigkeiten zwischen Organisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeberinnen sind “nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen” (Art. 28 Abs.2 BV). Erst wenn Verhandlungs- und Vermittlungsversuche gescheitert sind, sind Streik und Aussperrung als *ultima ratio* zulässig, allerdings nur dann, “wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen” (Art. 28 Abs.3 BV). Zudem kann durch Gesetz “bestimmten Kategorien von Personen” das Streiken verboten werden (Art. 28 Abs.4 BV)¹⁹⁹.

Die Bestimmung in der neuen Verfassung ist das Resultat zäher Verhandlungen in beiden Räten. Ursprünglich hatte der Bundesrat vorgeschlagen, “das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung” innert klarer Schranken zu gewährlei-

¹⁹⁷ So aber Nationalrat H. Fehr, Neuerungen mit ungewissen Folgen, NZZ I. A. vom 1.4.1999, 27.

¹⁹⁸ T. Jaag, “Nur” eine Nachführung der Verfassung. Zu falschen Behauptungen und Halbwahrheiten, NZZ vom 14.4.1999, 16.

¹⁹⁹ Zur Frage, inwieweit ein Streikverbot im öffentlichen Dienst zulässig ist, K. Vallender, Grundzüge der “neuen” Wirtschaftsverfassung, AJP 8 (1999), 677 ff., 679 f.

sten²⁰⁰. Der bürgerlich dominierte Ständerat wollte diese Bestimmung jedoch streichen²⁰¹. Die sozialdemokratischen Nationalrätinnen und Nationalräte nahmen diesen Fehdehandschuh auf und erklärten das Streikrecht kurzerhand zum Schicksalsartikel: Einer Verfassung ohne Streikrecht wollten sie nicht zustimmen²⁰²; sie wünschten eine klare, schnörkellose Formulierung: "Das Streikrecht ist gewährleistet."²⁰³ Generell argumentierten seine Befürworter mit den Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere aus dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁰⁴. Danach ist das Streikrecht zu gewährleisten, "soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird"²⁰⁵. Die Gegner eines Streikrechts hielten demgegenüber diese Bestimmung des Paktes für nicht unmittelbar anwendbar²⁰⁶. Umstritten war zwischen Befürwortern und Gegnern insbesondere auch die Interpretation eines Urteils des Bundesgerichts aus dem Jahre 1985, in dem dieses einerseits offen liess, ob es in der Schweiz ein Streikrecht gebe²⁰⁷, andererseits aber auch die Auffassung der Vorinstanz, "im schweizerischen Arbeitsrecht habe das Streikrecht, ja das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen, noch keinen Eingang gefunden", als "offensichtlich zu absolut und zu summarisch" kritisierte²⁰⁸. Nach einer hitzigen Debatte stimmte der Nationalrat dem bundesrätlichen Entwurf zu²⁰⁹. Um die Wogen zu glätten, versuchte der Ständerat daraufhin, einen Kompromiss zu formulieren, indem er die Worte "Recht auf" vermied und stattdessen das Gebot der Verhältnismässigkeit für Streiks und Aussperrungen unterstrich²¹⁰. Dem folgte die Mehrheit der

²⁰⁰ Art. 24 VE 1996 (Anm. 34): "Abs. 3 Das Recht auf Streik und auf Aussperrung sind gewährleistet, wenn sie die Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Abs. 4 Das Gesetz kann die Ausübung dieser Rechte regeln und bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten."

²⁰¹ Entwurf der Verfassungskommission des Ständerates über eine neue Bundesverfassung (Anm. 37), Art. 24 Abs. 3 und 4; Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 45 ff., 50.

²⁰² Nationalrat E. Jutz et, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 223.

²⁰³ Antrag von Nationalrat P. Rechsteiner, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 222. Begründung: "Der bundesrätliche Entwurf und noch viel stärker die Botschaft versuchen, das Streikrecht nach dem Muster eines Teils der bundesdeutschen Doktrin, die jetzt über Deutschschweizer Arbeitsrechtler auch in die Schweiz importiert worden ist, so einzuschränken und zu verrechtlichen, dass der Streik in Zukunft weniger ein Kampfmittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wäre als vielmehr ein Kampffeld – oder auch ein 'Verdienstfeld' – für Juristen und Gerichte. Auf solch doktrinaire und deutschrechtliche Auffassungen oder Fussangeln durch diese Verrechtlichung und auf solche Rechtsstreite sollten wir aber verzichten."

²⁰⁴ So etwa Nationalräte F. Pelli (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 231; J. Gross (KBE), *ibid.*, 231.

²⁰⁵ Art. 8 Abs. 1 lit. d des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. 12. 1966 (SR 0.103.1). Ob das Streikrecht aus Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) abgeleitet werden kann, ist in der Schweiz umstritten; vgl. nur M. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1999, Rz. 615 m.N.

²⁰⁶ So etwa Nationalrat T. Fischer-Hägglingen, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 227.

²⁰⁷ BGE 111 II 245, 251 ff., Erw. 4a.

²⁰⁸ *Ibid.*, 253.

²⁰⁹ Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 223 ff., 234.

²¹⁰ Antrag von Ständerat H. Inderkum, Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 158 f.: "Abs. 3 Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind und

nationalrätlichen Kommission, soweit es die Streichung der Worte "Recht auf" betraf; die ausdrückliche Nennung des Verhältnismässigkeitsgebots, das sie für eine Wiederholung hielt (Art. 28 Abs.2 BV)²¹¹, akzeptierte sie aber nicht²¹². So gelang es schliesslich, den "Streik" in die Verfassung einzuführen, ohne dabei ein "Grundrecht auf Streik" zu etablieren. Obwohl die Sozialdemokraten auf dem bundesrätlichen Vorschlag beharrten²¹³, konnte sich die von der Kommission vorgeschlagene Fassung nicht nur im Nationalrat²¹⁴, sondern auch im Ständerat²¹⁵ durchsetzen. Mit Ausnahme der Nationalkonservativen²¹⁶ legte es schliesslich niemand darauf an, das Projekt der Verfassungsrevision an einem einzigen Artikel scheitern zu lassen.

Das Bundesgericht hat inzwischen das Streikrecht mit Bezug auf das schweizerische Arbeitsrecht, das heisst, zumindest für den Bereich des einfachen Rechts, im Wege der Lückenfüllung bejaht²¹⁷, sofern der Streik von einer tariffähigen Organisation getragen wird und Ziele verfolgt, die durch Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden können, der Streik verhältnismässig ist und nicht gegen eine Friedenspflicht verstösst. Obwohl es dabei im vorgreifenden Zusammenhang mit Art. 28 BV jede Rede von einem Grundrecht auf Streik vermied, hat es damit doch eine der brisantesten Fragen unauffällig und ohne Aufregung zu verursachen für die Praxis geklärt.

keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. *Abs.4* Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten." Zustimmung des Ständerats, *ibid.*, 164.

²¹¹ Nationalrat O. Loretan, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 428.

²¹² Antrag von Nationalrat Loretan, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 426: Streichung der Worte "verhältnismässig sind".

²¹³ Antrag der Minderheit I, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 426. Dazu Nationalrat E. Jutzet, *ibid.* 427: "Natürlich ist die Formulierung des Ständerates unschön. (...) Man sagt 'O.K., Streikrecht ja, aber nicht zu grosschreiben, nicht zu laut sagen, es ein bisschen verklausuliert sagen'."

²¹⁴ Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 437 f.

²¹⁵ Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 209 f.

²¹⁶ Nationalrat U. Schlüer, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 431: "Es geht beim Streikrecht um eine prinzipielle Frage: es gibt nicht ein bisschen Streik, ein bisschen weniger Streik, ein bisschen lauwarmen Streik oder ein bisschen halbhatzigen [dt.: ungenügenden, nicht zu Ende geführten, halbherzigen; nach: Duden, "Deutsches Universalwörterbuch", 1983] Streik. (...) Wir [die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Anm. der Verfasser] werden zu diesem Streikrecht ganz klar nein sagen und dem Volk die Empfehlung abgeben, die Verfassung abzulehnen."

²¹⁷ BGE 125 III 277, insbes. 282 (Erw. 2 e): "Im Rahmen der vorliegend zu füllenden Lücke ist jedenfalls klar, dass sowohl die herrschende Lehre ein Streikrecht anerkennt, im geformten Recht mindestens Art. 8 Abs.1 *lit. d* des Paktes I das Streikrecht grundsätzlich bejaht und auch die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts ein solches Recht nicht ausschliesst. In der revidierten Bundesverfassung, die im Wesentlichen das geltende Verfassungsrecht zum Ausdruck bringen will, wird die Zulässigkeit des Streiks als Ausfluss der Koalitionsfreiheit ebenfalls anerkannt (Art. 28 Abs.3 nBV; BBl 1997 I 1 f., 29 und 179). [...] Lückenfüllend ist somit auch im schweizerischen Arbeitsrecht ein Streikrecht zu bejahen. Zu prüfen bleibt, wer sich darauf berufen kann, welche Schranken seiner Ausübung entgegenstehen und inwieweit es in den Beziehungen unter Privatpersonen durchsetzbar ist." Siehe zu diesem Entscheid vom 28.6.1999 auch NZZ vom 22.7.1999, 11.

4. Überordnung des Völkerrechts?

Völkerrecht wird Landesrecht übergeordnet – damit führt die neue Verfassung den Beitritt zur EU durch die Hintertüre ein. Bei solchen im Abstimmungskampf verwendeten Formulierungen würde man erwarten, die neue Verfassung enthalte eine klare Regelung der Rangfrage vom Völkerrecht im Landesrecht, wie etwa: “Völkerrecht bricht Landesrecht”, analog der Regelung zum Verhältnis von Bundesrecht und kantonalem Recht (Art. 49 Abs. 1 BV). Eine solche Regelung sucht man jedoch vergeblich. Unter den “Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns” (Art. 5 BV) findet sich lediglich die lapidare Formulierung: “Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.” (Art. 5 Abs. 4 BV), oder, wie es in der französischen Fassung heisst, “achten” bzw. “respektieren”: “La Confédération et les cantons respectent le droit international.” Man kann sich fragen, ob die Vorschrift damit wirklich etwas fundamental Neues enthält.

Die Botschaft des Bundesrates gibt nur einige wenige Hinweise: So müssen alle Staatsorgane im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dafür sorgen, “dass sich das nationale Recht nach den internationalen Verpflichtungen richtet (...)”²¹⁸. Das ist jedoch nichts Neues, denn der Bundesrat hat diese Verpflichtung bereits unter der alten Bundesverfassung mehrfach betont²¹⁹. Der Formulierung von Art. 5 Abs. 4 BV kann nach der Botschaft nicht entnommen werden, wie Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht “im konkreten Fall” aufzulösen sind. Es müsse daher auf “die von Lehre und Praxis anerkannten Regeln” zurückgegriffen werden²²⁰. Mit diesem Verweis ist also auch unter der neuen Bundesverfassung mehr offen gelassen als geklärt.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht ist niemals kohärent gewesen. Es gibt jedoch eine bis in die Anfänge des Bundesstaates zurückreichende Praxis, einen grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts anzuerkennen²²¹. In einigen Fällen hat das Bundesgericht sogar geprüft, ob Bundesgesetze mit der Europäischen Menschenrechtskonvention übereinstimmen²²². Die Bedeutung dieser Rechtsprechung darf nicht unterschätzt werden, denn indem das Bundesgericht die Konvention als Prüfungsmass-

²¹⁸ Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 135.

²¹⁹ Grundlegend Bundesamt für Justiz/Direktion für Völkerrecht, Gemeinsame Stellungnahme vom 26.4.1989 zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung, VPB 53/IV (1989), Nr. 54, 393 ff., 420 m.w.N. in Anm. 80f.

²²⁰ Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 134.

²²¹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 513–514 m.w.N. Siehe zur jüngeren Rechtsprechung insbesondere BGE 122 II 485, 487, Erw. 3a; BGE 122 II 234, 239, 239, Erw. 4e (*Schweizerischer Bund für Naturschutz*); BGE 125 III 290, 218; BGE 125 II 417, 425 (*Propaganda-material der PKK*). Eingehend C. Wilhelm, Introduction et force obligatoire des traités internationaux dans l'ordre juridique suisse, 1993, 190 ff. m.w.N.

²²² BGE 117 Ib 367, 373, Erw. 3e (*Eidg. Steuerverwaltung gegen Erben X.*). BGE 122 II 433, 439 ff., Erw. 3. Anders aber beispielsweise BGE 120 II 384, 387, Erw. 5a, wo das Bundesgericht in einem *obiter dictum* festhielt, es könne die Rüge, ob eine Regelung des Zivilgesetzbuches gegen Art. 8 EMRK verstosse, wegen Art. 113 Abs. 3 aBV (entspricht Art. 191 BV) nicht prüfen.

stab heranzieht, betreibt es eine auf die Konventionsgarantien beschränkte (daraus umstrittene) Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese wollte der Verfassungsgeber zwar an sich verhindern, da er für die Staats- und Verwaltungsrechtsprechung "die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze (...) sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge" ausdrücklich als für das Bundesgericht "massgebend" erklärt hatte (Art. 113 Abs. 3, Art. 114^{bis} Abs. 3 aBV; jetzt: Art. 191 BV betreffend "Bundesgesetze und Völkerrecht"); über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht sagten diese Bestimmungen jedoch nichts aus.

Genau genommen verfolgt das Bundesgericht eine bestimmte, dem Vorrang des Völkerrechts nur im Grundsatz verpflichtete Praxis. Kommt es nämlich zum Schluss, dass der Gesetzgeber "bewusst" von einer völkerrechtlichen Regelung abgewichen sei, wendet es *ausnahmsweise* das völkerrechtswidrige Bundesgesetz und nicht den Staatsvertrag an. Grundlegend hierfür war der Entscheid *Schubert* aus dem Jahre 1973, in dem das Bundesgericht das Verhältnis eines Bundesbeschlusses zu einem Staatsvertrag deshalb nicht untersucht hatte²²³, weil sich die Bundesversammlung seiner Ansicht nach beim Erlass der Norm der möglichen Auswirkungen auf das Völkerrecht, insbesondere das Staatsvertragsrecht, bewusst gewesen war; infolgedessen wendete es damals nur den Bundesbeschluss und nicht den Staatsvertrag an²²⁴. Diese problematische Praxis, die sich im Ergebnis allerdings kaum von der deutschen unterscheidet, welche auf die Gesetze zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge – auch mit der Folge des völkerrechtlichen Vertragsbruchs – die *lex posterior*-Regel anwendet, hat vielfältige Gründe; sie geht u. a. auf bestimmte Vorstellungen vom Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, auf den demokratischen Gesichtspunkt der Vorherrschaft des Parlaments in der Rolle des Gesetzgebers, aber auch auf die Furcht vor einer richterlichen Präjudizierung der Aussenpolitik zurück²²⁵. In einem neueren Urteil hat die Zivilabteilung des Bundesgerichts diese Ausnahme vom grundsätzlichen Vorrang

²²³ BGE 99 Ib 39, 45 (*Schubert*): "non incombe al Tribunale federale d'analizzare tale aspetto". Deutsche Übersetzung in Pra 62 (1973), Nr. 106. Ähnlich die Formulierung in BGE 112 II 1, 13, Erw. 8 (*Wohnbau AG Giswil*): "Es erübrigt sich daher eine Prüfung, ob die Anwendung von Art. 57 Abs. 3 ZGB [Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (SR 210); Anm. der Verfasser] in diesem Zusammenhang wirklich völkerrechtliche Pflichten verletze".

²²⁴ *Ibid.* 44, Erw. 4: "L'Assemblea federale (...) è stata pertanto consapevole dei riflessi e delle implicazioni che tale disciplina legale poteva eventualmente comportare in ordine al diritto internazionale, ed in particolare ai trattati che garantiscono ai cittadini di determinati paesi una più o meno estesa uguaglianza di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri." (Hervorh. durch die Verfasser); sowie *ibid.*, 45: "(...) il Tribunale federale è tenuto ad applicare tale decreto federale ai sensi dell'Art. 113 cpv. 3 [a]CF [aBV]". Vgl. dazu S. O e t e r, Die Beschränkung der Normenkontrolle in der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Ein Beitrag zu Entstehung und gegenwärtiger Bedeutung des Art. 113 Abs. 3 der Schweizer Bundesverfassung, ZaöRV 50 (1990), 545 ff., 584.

²²⁵ Einen Überblick über die Hintergründe gibt Y. H a n g a r t n e r, Völkerrecht und Landesrecht im Widerspruch, Ein Problem von Verfassungspraxis und Verfassungsreform, NZZ I.A. vom 29.7.1997, 25. Siehe auch W. K ä l i n, Völkerrecht und Demokratie, Zum Spannungsverhältnis zwischen Staatsverträgen und Bundesgesetzen, NZZ I.A. vom 7.5.1997, 29. Zur deutschen Rechtslage R. G e i g e r, Grundgesetz und Völkerrecht, 2. A. 1994, 177. Im deutschen Recht lässt sich allerdings dadurch eine Mässigung der Folgen der *lex posterior*-Regel erzielen, dass aus dem Verfassungsgrundsatz des völkerrechtsfreundlichen Verhaltens die Verpflichtung entnommen wird, die innerstaatliche

des Völkerrechts sogar auf den Fall eines "bewussten" Abweichens von der Europäischen Menschenrechtskonvention erstreckt und sich leider daran gehindert gesehen, die betreffende Gesetzesvorschrift in Übereinstimmung mit der Konvention auszulegen; dieser Rechtsprechung ist nun die öffentlichrechtliche Abteilung wieder entgegengetreten, indem sie die *Schubert*-Praxis im Hinblick auf die Menschenrechte insbesondere nach der EMRK für unanwendbar erklärte²²⁶.

In der Lehre gehen die Ansichten über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht auseinander. Wohl bejahen die meisten Autoren den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts²²⁷. Wie Konflikte zwischen völkerrechtlichen Normen und landesinternen Erlassen zu lösen sind, wird dagegen höchst unterschiedlich beantwortet: Während die einen der später erlassenen Gesetzesnorm gegenüber dem früher geschlossenen Staatsvertrag den Vorzug geben wollen, befürworten andere den Vorrang des Staatsvertrages gegenüber dem ihm widersprechenden Bundesgesetz, und zwar unabhängig davon, welches Instrument das jüngere ist²²⁸. Dementsprechend unterschiedlich wird auch der Entscheid *Schubert* bewertet²²⁹.

Diesen disparaten Tendenzen in Rechtsprechung und Lehre bietet der neue Art. 5 Abs. 4 BV nun lediglich ein übergeordnetes Dach, indem er allen Behörden in Bund und Kantonen schlicht gebietet, dem Völkerrecht Beachtung zu schenken; weitergehende Formulierungen hätten das Konzept der Nachführung wohl überstrapaziert²³⁰. Die Berichterstatter in den beiden Räten betonten wohl, dass mit der Bestimmung ein grundsätzlicher Vorrang des Völkerrechts zum Ausdruck komme²³¹; das Bundesgericht könne jedoch auch unter der neuen Bestimmung ausnahmsweise das Gesetz vorgehen lassen, wenn der Gesetzgeber bewusst von einem Staatsvertrag abweichen will (*Schubert*-Praxis)²³². Damit erweist

Wirksamkeit der vertraglichen Regelungen im Wege der Auslegung zu erhalten. Für Völkergewohnheitsrecht sieht Art. 25 GG einen ganz klaren Vorrang gegenüber den Bundesgesetzen vor.

²²⁶ BGE 125 III 209, 215 f., Erw. 4c. Siehe nun aber BGE 125 II 417, 425; dazu A. Kley, AJP 8 (1999), 1491 ff.

²²⁷ Vgl. die Gemeinsame Stellungnahme (Anm. 219), 411 m.N. in Anm. 57.

²²⁸ Vgl. *ibid.*, 413 m.N. in Anm. 60 f.

²²⁹ Vgl. etwa O. Jacot-Guillarmod, *Fondements juridiques internationaux de la primauté du droit international dans l'ordre juridique suisse*, ZBJV 120 (1984), 227 ff., insbes. 229 m.N.

²³⁰ Vgl. G. Biaggini, *Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft*, AJP 8 (1999), 722 ff., 728 f., 729.

²³¹ Ständerat, H. Inderkum (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 29: "Ich möchte aber betonen, dass wir mit Absatz 4 von Artikel 4 [VE 1996 (Anm. 34), der Art. 5 BV entspricht; Anm. der Verfasser] gegenüber der heutigen Praxis in der Relation Völkerrecht/Landesrecht nicht etwas Neues einführen; es geht insbesondere nicht etwa um einen generellen Vorrang des Völkerrechtes. Vielmehr soll das festgeschrieben werden, was heute bereits gilt; wir befinden uns also strikte im Rahmen der Nachführung." Nationalrat S. Schmid (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 145: "Die einzelnen Absätze – mit Ausnahme von Absatz 4 – gaben dabei nicht zu Diskussionen Anlass. Absatz 4 (...) wurde dann aber ausdrücklich zugestimmt. Die Auslegung dieser Bestimmung – deshalb mein Votum – macht deutlich, dass der heute ungeschriebene geltende Grundsatz des Vorranges des Völkerrechts festgeschrieben wird (...)" ; Hervorh. durch die Verfasser.

²³² Ständerat H. Inderkum (KBE), Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 29: "Durch den abgeschwächten Begriff 'beachten' soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die 'Schubert-Praxis' weiterhin verfassungsmässig abgedeckt ist." Ähnlich Nationalrat S. Schmid (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 145: "(...) dass aber für Lösungen von Konfliktfällen ein gewisser Spielraum

sich aber zumindest die undifferenzierte Behauptung, mit dem neuen Art. 5 Abs. 4 BV werde das Völkerrecht dem Landesrecht übergeordnet, als falsch²³³.

5. Aushöhlung der direkten Demokratie?

Die neue Bundesverfassung höhlt die direkte Demokratie aus und macht die Volksinitiative zu einer stumpfen Waffe. Diese Behauptung der Gegner der neuen Bundesverfassung richtet sich auf jene Bestimmungen, welche die Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts durch Verfassungsrevisionen verbieten (Art. 193 Abs. 4, Art. 194 Abs. 2 BV) und die Missachtung durch Ungültigerklärung des Parlaments sanktionieren (Art. 139 Abs. 3, Art. 173 Abs. 1 *lit. f* BV). Obwohl Behördenvorlagen und Volksinitiativen damit tatsächlich zu einer "stumpfen Waffe" werden, wenn sie sich gegen elementare Menschenrechte richten, zeigt ein Blick auf die bisherige Rechtspraxis, dass sich auch hier nichts geändert hat: Als eine Volksinitiative 1994 erstrebte, "[i]llegal eingereiste Asylbewerber und solche, deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist, (...) umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz" wegzuweisen²³⁴, empfahl der Bundesrat den Räten schon damals, die Initiative nicht zur Abstimmung zu bringen, weil sie gegen das *Non-refoulement*-Prinzip – einen Bestandteil des zwingenden Völkerrechts – verstieße²³⁵. Dieser Empfehlung ist das Parlament auch gefolgt und hat die Initiative für ungültig erklärt²³⁶. Zwar handelte es sich nur um diesen einzigen Entscheid; die hiermit begründete Praxis hat die verfassungsrechtliche Verankerung aber nun allgemeingültig legitimiert. Somit stellen sich die nun ausdrücklichen materiellen Schranken der Verfassungsrevision lediglich als "Nachführung" des damaligen Parlamentsentscheids dar²³⁷.

Die Schrankenbestimmungen, welche gewisse völkerrechtliche Normen dem Zugriff von Volk und Ständen entziehen, sind nun allerdings die ersten in der neuen Verfassung, die wieder abgeschafft werden sollen. Im Juni 1999 lancierten einige Nationalräte eine Volksinitiative, nach der über Volksinitiativen in Form

für pragmatische Lösungen – analog der bekannten Schubert-Praxis – offenbleibt. Das Parlament wird hier im Bewusstsein dieses Vorbehaltes Absatz 4 genehmigen, wenn kein Widerspruch erfolgt." Ebenso schon die Botschaft über eine neue Bundesverfassung (Anm. 32), 514: "Zugunsten dieser Praxis [Schubert-Praxis] lässt sich anführen, dass es kaum Aufgabe des Richters ist, korrigierend einzugreifen, wenn der Gesetzgeber bewusst Völkerrecht verletzt hat und damit bereit ist, die Konsequenzen des Rechtsbruchs zu tragen. Die Justizreform soll deshalb dem Bundesgericht die Möglichkeit lassen, in solchen – seltenen – Ausnahmefällen weiterhin auf die Durchsetzung des Vorrangs des Völkerrechts zu verzichten."

²³³ Koller (Anm. 100), 661.

²³⁴ So der Wortlaut des vorgeschlagenen Art. 69^{quater} Abs. 4 der Volksinitiative "für eine [nach eigenem Bekunden] vernünftige Asylpolitik", abgedruckt in der Botschaft des Bundesrates vom 22.6.1994 über die Volksinitiativen "für eine vernünftige Asylpolitik" und "gegen die illegale Einwanderung", BBl 1994 III 1486ff., 1489.

²³⁵ *Ibid.*, 1496.

²³⁶ BBl 1996 I 1355f.

²³⁷ Nationalrat O. Fritschi (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 51.

des ausgearbeiteten Entwurfs innert sechs Monate nach Zustandekommen abgestimmt werden soll (heute gilt als Maximalfrist grundsätzlich 39 Monate²³⁸). Ziel dieser sogenannten "Beschleunigungsinitiative" ist es, dem Parlament die Prüfung der Gültigkeit von Initiativen zu entziehen²³⁹. Inwieweit es nicht seinerseits an materielle Revisionsranken stösst, wird das Parlament zu beurteilen haben, wenn die Initiative die nötige Anzahl Unterschriften erreichen sollte.

6. Abschaffung der Neutralität?

Die Gegner der neuen Verfassung sahen schliesslich durch die neue Bundesverfassung die Neutralität der Schweiz in Frage gestellt. Bereits in der parlamentarischen Beratung versuchten einige Nationalräte, die Wahrung der Neutralität als aussenpolitische Zielsetzung in die Bestimmung über die "Auswärtigen Angelegenheiten" (Art. 54 BV) einzufügen²⁴⁰. Nach ihrer Auffassung ist die Neutralität kein Mittel zur Verwirklichung der Ziele der Eidgenossenschaft, sondern deren Bewahrung vielmehr das Ziel selbst²⁴¹. Sie gingen jedoch mit ihrem Antrag offensichtlich über das Konzept der Nachführung hinaus. Denn die alte Bundesverfassung erwähnte die "Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" nur bei den Kompetenzen des Parlaments²⁴² und des Bundesrats²⁴³, bei den Bundeszielen fand sich dagegen nur die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen"²⁴⁴. Auch aus der Entstehungsgeschichte der alten Bundesverfassung geht klar hervor, dass die Neutralität nicht als Ziel, sondern als "Mittel zum Zwecke (...), um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern" verstanden wurde²⁴⁵. Dem entsprechend hatte auch der Bundesrat die Neutralität der

²³⁸ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23.3.1962 (SR 171.11), Art. 27 Abs. 1; Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (SR 161.1), Art. 74 Abs. 1.

²³⁹ So der Wortlaut der vorgeschlagenen Art. 139 Abs. 3, 5 und 6 sowie Art. 173 Abs. 1 *lit. f* der Volksinitiative "für Volksabstimmungen über Volksinitiativen innert sechs Monaten unter Ausschluss von Bundesrat und Parlament", BBl 1999 4964 ff., 4967.

²⁴⁰ Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates zu einem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Anm. 43), Antrag der Minderheit II zu Art. 49 Abs. 2: "Der Bund wahrt die Unabhängigkeit und die Neutralität der Schweiz"; Hervorh. durch die Verfasser.

²⁴¹ Nationalrat U. Schlüser, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 270: "Der Souverän versteht die Neutralität als ewige Neutralität und sagt das auch ausdrücklich. Damit ist sie kein Mittel, sie ist ein Ziel."

²⁴² Art. 85 aBV: "Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: (...) *Ziff. 6* Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse."

²⁴³ Art. 102 aBV: "Der Bundesrat hat innert der Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten: (...) *Ziff. 9* Er wacht für [*sic*] die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz."

²⁴⁴ Art. 2 aBV.

²⁴⁵ Vgl. G. Malinverni, L'indépendance de la Suisse dans un monde interdépendant, ZSR N.F. 117 (1998), II 1 ff., 106 m.N. in Anm. 341; vgl. auch V. Monnier, Les origines de l'article 2 de la Constitution fédérale de 1848, *ibid.*, 415 ff., 458.

Schweiz immer als Mittel zum Zweck und nicht als ein Staatsziel aufgefasst²⁴⁶. Dieser Sichtweise schloss sich die Mehrheit des Nationalrats in den Verhandlungen zur neuen Bundesverfassung an²⁴⁷ und lehnte den Minderheitsantrag ab²⁴⁸. Immerhin erwähnt die neue Verfassung den Begriff der Neutralität ebenso ausdrücklich wie die alte, nämlich in Art. 173 Abs. 1 *lit.* a und Art. 185 Abs. 1 BV, und erkennt ihn somit – gewissermassen als “Mittel der Wahl” – auch weiterhin gesondert an.

7. Zerstörung der Familien?

Die hier nur an einigen Beispielen aufgezeigte Kampagne der rechtskonservativen Gegner der Reform umfasste schliesslich auch die Behauptung, die neue Verfassung zerstöre die Familien. Im Zentrum dieser Kritik stand Art. 11 Abs. 2 BV, demzufolge Kinder und Jugendliche “ihre Rechte” im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit ausüben. Der Vorwurf, solche Regelungen “entmündigten” die Eltern²⁴⁹, war in vergleichbarer Form schon gegen die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes im Dezember 1996 erhoben worden²⁵⁰. Es äussert sich in ihm eine tiefe Verunsicherung jener Kreise, die in der neuen Bundesverfassung Ansätze für die Aufgabe der scharfen Trennung von Familie und Gesellschaft erkennen, die sie als Garant eines möglichst rechtsfreien Familienraumes und mithin als Grundlage für die Bewahrung traditioneller (patriarchalischer) Familienstrukturen ansehen.

IV. Rezeptionen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem deutschen Grundgesetz

Wenn in einer deutschen Fachzeitschrift die Frage aufgeworfen wird, ob und wieweit die neue schweizerische Bundesverfassung nicht nur aus völkervertragsrechtlichen Normen, sondern auch aus der deutschen Verfassung Anregungen bezogen haben könnte, soll dies keinen falschen Eindruck vermitteln: Der sogenannte “Grundgesetz-Import” war ein in den Verfassungsberatungen von

²⁴⁶ Malinverni (Anm. 245), 107 m.N. in Anm. 343; Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 274.

²⁴⁷ Nationalräte P. Vollmer, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 92 f., P. Weigelt, *ibid.*, 271 f.; P. Günter, *ibid.*, 272.

²⁴⁸ Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 275.

²⁴⁹ Anschaulich Nationalrat. R. Keller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 193, betreffend Art. 11 Abs. 2 BV: “(...) Namens der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi empfehle ich Ihnen deshalb, diesem familienfeindlichen Antrag nicht zuzustimmen. Denn unter den Folgen dieser Diskriminierung der Eltern würden die Familien am meisten leiden. Lassen Sie uns gefälligst unsere Kinder selbst erziehen!”

²⁵⁰ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (SR 0.107); Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 13.12.1996 (AS 1998, 2053). Vgl. etwa Nationalräte R. Keller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 193; U. Schlüer, *ibid.*, 192; W. Gusset, *ibid.*, 193 f.

1998 diskutiertes Thema, das auch schon für einige Kantonsverfassungen²⁵¹ und den Verfassungsentwurf 1977²⁵² Bedeutung erlangt hatte. Aus deutscher Sicht geht es dabei nicht um die mögliche Überlegenheit des Grundgesetzes, sondern um die Erkenntnis, welche Bestimmungen des Grundgesetzes sich nach dem Eindruck des schweizerischen Verfassungsgebers bewährt haben, so dass sie schliesslich übernommen wurden, und welche Bestimmungen wiederum bewusst nicht übernommen worden sind²⁵³.

Soweit es die Europäische Menschenrechtskonvention betrifft, stellt sich die Frage der Rezeption von vornherein anders dar. Denn je mehr Einfluss die EMRK und die Rechtsprechung ihrer Strassburger Organe wie auch die UN-Menschenrechtspakte auf die schweizerische Rechtsordnung ausübten, umso misslicher musste es erscheinen, wie wenig diese Entwicklung in der Verfassung zu erkennen war²⁵⁴. Es wurde also eine Internationalisierung des Verfassungstextes nötig, die aber zugleich dem zuvor nur rudimentärem Grundrechtsschutz wieder ein schweizerisches Profil geben, d.h. die Auslegung und Anwendung eigener Grundrechtsnormen anstelle der EMRK-Normen wieder in den Vordergrund stellen sollte.

1. Menschenwürde

Art. 7 BV führt als erstes Grundrecht im Grundrechtskapitel der neuen Bundesverfassung nun wie das deutsche Grundgesetz die Menschenwürde an. Diese war zwar schon zuvor Bestandteil des ungeschriebenen Grundrechts der persönlichen Freiheit und galt in gewissem Umfang auch kraft des Art. 8 EMRK; die schweizerische Doktrin verstand sie aber in erster Linie als eine Garantie des Folterverbots (Art. 3 EMRK; Art. 7, 10 IPbürgR)²⁵⁵. Ihre spezifische Ausformung und die Positionierung an den Anfang bewirken nun zusammen mit dem in Art. 7 BV angesprochenen Schutzauftrag eine deutliche Betonung dieses Rechts und veranlassen damit auch die Frage, ob es sich um ein neues "Super-Grundrecht" handeln soll²⁵⁶. Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz, das auch die all-

²⁵¹ Vgl. P. Häberle, Ausstrahlungswirkungen des deutschen Grundgesetzes auf die Schweiz, in: U. Battis/E.G. Mahrenholz/D. Tsatsos (Hrsg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen, 1990, 17 ff., 27 f., 46 m.N.

²⁵² Vgl. P. Häberle, Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung, ZSR N.F. 97 (1978), I 1 ff., 6 m.N. in Anm. 17.

²⁵³ Das gilt z.B. für die Sozialpflichtigkeit des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG ("Eigentum verpflichtet."). Dazu: Aml.Bull. NR (ReformBV) 1998, 213, 215, 217. Kritisch unter Bezugnahme auf eine die Sozialpflichtigkeit bejahende Rechtsprechung des Bundesgerichts Vallender (Anm. 199), 679; sowie ders., Nachführung der Wirtschaftsverfassung, ZBl 98 (1997), 489 ff., 491 f.

²⁵⁴ Siehe auch Koller (Anm. 100), 658 f.

²⁵⁵ Eingehend Kley (Anm. 120), 327 f. m.w.N.

²⁵⁶ Ablehnend Kley, *ibid.*, 327 ff., insbes. 332, der die Beachtung der Menschenwürde für einen Grundsatz allen staatlichen Handelns hält und ihre Bedeutung für die Auslegung der sektoriellen Grundrechte gefährdet sieht, wenn sie als eigenständiges subjektives Grundrecht gelten sollte. Obwohl Kley dafür auf eine europäische Verfassungsstradition verweist, die die Menschenwürde als

gemeine Handlungsfreiheit kennt (Art. 2 Abs.1 GG), deuten die Verfassungsberatungen zur neuen schweizerischen Verfassung und auch neuere Rechtsprechung darauf hin, dass man die Menschenwürdegarantie zumindest im Bereich der persönlichkeitsbezogenen Grundrechte für ein Auffanggrundrecht halten möchte²⁵⁷. Dadurch wäre der Rahmen des nicht speziell geschützten menschlichen Verhaltens allerdings deutlich enger als bei der Handlungsfreiheit im grundgesetzlichen Sinne gesteckt. Mit der möglichen Auffangfunktion des Art. 7 BV überein stimmt jedenfalls seine im Vergleich zum Grundgesetz weichere und unverbindlichere sprachliche Fassung²⁵⁸, die eher einen Appell ("... ist zu achten und zu schützen") als eine klare Zurückweisung des Staates (siehe Art. 1 Abs.1 GG: "ist unantastbar") erkennen lässt.

2. Unantastbarer Kerngehalt von Grundrechten

Aus dem Grundgesetz (Art. 19 Abs.2 GG) entlehnt ist auch das Konzept eines absoluten Schutzes des Kernbereichs der Grundrechte: Gemäss Art. 36 Abs.4 BV soll der Kernbereich der Grundrechte nun auch in der Schweiz ausdrücklich "unantastbar" sein. Wie schon im Falle der Menschenwürde handelt es sich jedoch nicht um einen direkten Grundgesetz-Import, sondern um eine gefestigte bundesgerichtliche Rechtsprechung²⁵⁹, die sich zwar ihrerseits am Grundgesetz orientiert hatte, an die man aber anknüpfen konnte²⁶⁰.

Leitprinzip betrachtet, spricht die Systematik doch klar gegen eine solche Deutung und für die Grundrechtsqualität: Art. 9 BV ist zwar das erstgenannte Grundrecht, aber dem Grundrechtskatalog nicht vorangestellt, sondern Teil des Kapitels "Grundrechte".

²⁵⁷ In diese Richtung Nationalrat J. Gross, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 148, sowie Bundesrat Koller, *ibid.*, 151. Ebenso Ständerat H. Inderkum, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 33. A.A. Kley (Anm. 120), 332: "Miss-Bild". Siehe auch oben II.2. zur Frage, ob das Willkürverbot (Art. 9 BV) ein Auffanggrundrecht werden könnte. Das Bundesgericht stellte in einem Urteil vom 7.5.1999 (BGE 125 I 300, 306; *islamisches Begräbnis*) fest, dass das in der neuen Bundesverfassung nicht mehr ausdrücklich verankerte Recht auf ein schickliches Begräbnis (Art. 53 Abs.2 aBV) nun in Art. 7 BV enthalten sei.

²⁵⁸ Kritisch dazu Nationalrätin M. v. Felten, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 150: "(...) Da geht man hin und schreibt Artikel 1 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes ab, lässt aber den wesentlichen Teil der Bestimmung einfach weg; weg ist das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde!" Siehe auch Nationalrat A. Gross, *ibid.*, 147. A.A. Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 151: "(...) Deshalb glaube ich, dass wir mit der Festschreibung der Unantastbarkeit eigentlich nur Interpretationsschwierigkeiten aufkommen lassen. Was ist denn unantastbar? Sind alle Entfaltungen unantastbar? Dann dürfte es überhaupt keine Verletzungen geben. Oder ist wirklich nur der Kern unantastbar? Dann schützen wir die Menschenwürde weniger als die anderen Grundrechte, für deren Einschränkungen wir ja (...) ganz klare Voraussetzungen kennen."

²⁵⁹ Siehe BGE 98 Ia 508; 106 Ia 277; 109 Ia 273, 289.

²⁶⁰ Häfelin/Haller (Anm. 130), N. 1145, 1189f.; J.P. Müller, Funktion der Garantie eines Kerngehalts der Grundrechte in der Verfassung, recht 1993, 33ff.

3. Die staatsrechtliche Rolle der politischen Parteien und Fraktionen

Charakteristisch für das deutsche Grundgesetz von 1949 war die erstmalige Erwähnung der politischen Parteien im Verfassungstext (Art. 21 GG). Damit überwand die damals neue Verfassung die Parteienverachtung der Weimarer Republik (1918 bis 1933) und vertraute den Parteien eine rechtlich verbürgte Mittlerposition zwischen Staat und Volk an. Diesem Konzept folgt nun auch Art. 137 BV mit einem Art. 21 GG äusserst ähnlichen Text.

Gleichzeitig erwähnt die schweizerische Verfassung nun auch erstmals die Fraktionen (Art. 154 BV), denen das Grundgesetz nur einen sehr versteckten Platz zugewiesen hat (Art. 53 a Abs.1 Satz 2 GG). Die Staatspolitischen Kommissionen und der Bundesrat waren sich insofern einig²⁶¹, die Fraktionen wegen ihrer besonderen Bedeutung vor allem für die Arbeit des Nationalrats ("fördern die rationelle Geschäftserledigung) als "verfassungswürdig" anzusehen²⁶². Wie in den vergleichbaren Formulierungen einiger Kantonsverfassungen soll die neue Bestimmung der Bundesverfassung über die Fraktionen aber keinen "Individualanspruch" (subjektives öffentliches Recht) begründen. Was die Fraktionsfähigkeit anbelangt, soll Art. 154 BV dem Art. 8^{septies} des Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechen, wonach eine Fraktion gebildet werden kann, wenn ihr in einem Rat (Nationalrat, Ständerat) mindestens fünf Mitglieder beitreten.

4. Einflüsse aus der EMRK

Nur an einigen wenigen Stellen hat der Grundrechtsteil der neuen Schweizerischen Bundesverfassung deutlich erkennbar die Formulierungen der Europäischen Menschenrechtskonvention übernommen. Ein Beispiel für die eher textuelle Rezeption stellt Art. 15 BV dar, wonach nun jede Person (d.h. sowohl Private als auch Organisationen²⁶³) das Recht hat, "ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen"²⁶⁴. Auch die Verfahrensgarantien lassen den deutlichen Einfluss der EMRK erkennen, wobei allerdings ein ausdrückliches schweizerisches Pendant zu Art. 6 Abs.3 *lit. e* EMRK (unentgeltliche Dolmetscherdienste im Strafverfahren) fehlt, dafür aber nun das Recht, im Falle des Freiheitsentzuges über seine Rechte informiert zu werden ("Miranda Warning"), und das Recht, Angehörige benachrichtigen zu lassen, erwähnt sind (Art. 31 Abs.2 Sätze 1 und 3 BV)²⁶⁵. Daneben ist Art. 13 BV (Schutz der Privatsphäre) zu

²⁶¹ Siehe auch zum folgenden Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte vom 6.3.1997 (Anm. 94), 268; Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996 (Anm. 32), 382.

²⁶² Siehe auch BGE 98 Ia 508; 106 Ia 277; 109 Ia 273, 289.

²⁶³ Ständerat H. Inderkum (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 42.

²⁶⁴ Hervorh. durch die Verfasser.

²⁶⁵ Siehe Kley (Anm. 120), 338; B. Schindler, Das unbekannte Grundrecht "Miranda Warning", Verstärkter Schutz des Einzelnen beim Freiheitsentzug, in: NZZ I.A. vom 28.10.1999, 27.

erwähnen, der Art. 8 EMRK nachgebildet ist und einen vergleichbaren konzeptionellen Ansatz, nämlich den Persönlichkeitsschutz zunächst räumlich zu verankern, ihn dann jedoch zu einer Garantie der persönlichen Sphäre auszuweiten, widerspiegelt. Ähnlich wie Art. 8 EMRK²⁶⁶ könnte sich daher auch Art. 13 BV im Wege der Rechtsprechung "entgrenzen"²⁶⁷ lassen. Nach allem tritt die Rezeption aus der EMRK jedenfalls nicht überaus deutlich hervor: An dem von ihr verkörpertem Mindeststandard hat sich die schweizerische Verfassungsgebung orientiert, dabei aber doch ganz überwiegend ihre eigene Sprache gefunden.

V. Die moderne Gestalt der neuen Verfassung

Die Präambel der neuen Verfassung, die anders als das deutsche Grundgesetz²⁶⁸ und wie schon die alte Bundesverfassung nicht rechtsverbindlich sein soll²⁶⁹, beginnt mit der eher traditionell zu nennenden *invocatio dei*, d. h. "[i]m Namen Gottes des Allmächtigen! ..." ²⁷⁰. Entgegen dem ersten Anschein ist damit keine

²⁶⁶ Dazu S. Breitenmoser, Der Schutz der Privatsphäre gemäss Art. 8 EMRK, 1986; L. Wildhaber/S. Breitenmoser, in: Internationaler Kommentar zur EMRK (Loseblatt), 1985 ff., Art. 8 (Stand: 1992), insbes. RZ 107.

²⁶⁷ Kley (Anm. 120), 316.

²⁶⁸ BVerfGE 5, 85, 127 f. (KPD); 12, 45, 51 (*Kriegsdienstverweigerung*); 36, 1, 17 (*Grundlagenvertrag*); std. Rspr.

²⁶⁹ Eingehend dazu S. Schmid (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 119: "Die Präambel hat keinen normativen Gehalt, (...) (...) Sie hat einen historischen Wert; man spricht oft auch von der 'narratio' – der Erzählung – der Verfassung. Sie beschreibt die Zeit, sie beschreibt, auf oder vor welchem geistigen Hintergrund die Verfassung entstanden ist. Sie kann auch nicht durch Auslegung angepasst werden (...)." Siehe auch Deiss, *ibid.*: "Le préambule doit traduire l'esprit de la constitution et prépare au texte constitutionnel. (...) Il est vrai qu'en dépit de l'absence d'effet juridique, le préambule ne laisse pas indifférent – pour preuve, le grand nombre d'interventions y relatives. Le préambule regroupe en quelque sorte les valeurs fondamentales que l'on retrouvera sur tout le parcours de la constitution." Differenzierend B. Ehrenzeller, "Im Bestreben, den Bund zu erneuern", Einige Gedanken über "Gott" und die "Welt" in der Präambel des "Bundesbeschlusses über eine neue Bundesverfassung", in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Y. Hangartner, 1998, 981 ff., 989 ff., der der Präambel eine gewisse Normativität als Auslegungshilfe zuordnen will und auch einige (nicht einklagbare) Verfassungsaufträge in ihr verankert sieht.

²⁷⁰ Die Aufnahme dieser Formel fand keine ungeteilte Zustimmung. Siehe etwa Nationalrätin F. Teuscher, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 28: "Zuerst müsste einmal die Präambel angegangen werden. Der 'Allmächtige Gott Vater' müsste aus der Verfassung verschwinden. Er könnte zukünftig im himmlischen Haushalt mehr Verantwortung übernehmen. (...) Dafür sollte aber die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann als eines der Verfassungsziele in die Präambel aufgenommen werden." Siehe auch Nationalrat A. Gross, *ibid.*, 120: "In diesem Sinne ist die Anrufung Gottes zu einer Floskel geworden. Floskeln sind Sätze, deren Aussage gleich Null ist oder die niemand mehr versteht, die man aber einfach mitnimmt, weil es scheint, dass es immer schon so gewesen sei. Damit, so denke ich, erweisen wir der Tradition einen schlechten Dienst, (...) (...) Ich würde sogar noch ein bisschen weiter gehen und sagen, der erste Absatz sei eigentlich eine Anmassung: Wann haben Sie Gott fragen können, was Sie in seinem Namen tun dürfen, oder wenigstens denjenigen, den einige von ihnen als seinen Stellvertreter auf Erden akzeptieren? Sie tun so, als ob sie ihn gefragt hätten, als ob er – oder sie – einverstanden wäre! Aber das können wir nicht wissen." Entschieden gegen die "Allmächtigkeit" Nationalrätin L. Maury Pasquier, *ibid.*, 121: "(...) c'est ouvrir la porte à tous les fanatismes, à tous les intégrismes; (...) c'est perpétuer la souffrance de ces autres êtres humains torturés, violés ou tués; c'est justifier a posteriori ou par anticipation toutes les guerres saintes, toutes les

Festlegung auf ein bestimmtes Verhältnis zwischen Staat und Kirche oder die Bedeutung der Religion in der Gesellschaft²⁷¹, nicht einmal der christliche Gott²⁷², sondern lediglich ein "Identifikations- und Traditionsanschluss"²⁷³ gemeint: Indem die neue Verfassung die Eingangsformel der vorangegangenen Verfassung von 1874 unverändert aufgreift und sinngemäß bis auf die Eingangsworte des Bundesbriefes der Urschweiz von 1291 ("In nomine domini amen") zurückführt, ermöglicht sie die Wiedererkennung des Alten im Neuen, vermittelt Kontinuität und bewahrt zugleich die Verfassungstradition²⁷⁴. Auf dieser Basis entfaltet sich dann eine zeitgenössische Begrifflichkeit, die sich in Formeln wie der "Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt", der "Vielfalt in der Einheit" oder der "Verantwortung gegenüber künftigen Generationen" im weiteren Verlauf der Präambel zu erkennen gibt. Die letztgenannte Idee der Verantwortung drückt sich auch in den Adolf Muschg zugeschriebenen Worten aus, dass "frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht"²⁷⁵, – eine umstrittene Aussage, die die Unzulänglichkeit des Staates²⁷⁶ als Garant der Freiheit im Sinne eines typisch schweizerischen

inquisitions (...)." Versachlichend Nationalrat A. Durrer, *ibid.*, 125, unter Berufung auf P. Saladin: "Nach seiner [Saladins] Meinung wird mit der Anrufung Gottes die Einordnung des menschlichen Staates in eine höhere Ordnung und damit die Vorläufigkeit allen staatlichen Handelns anerkannt, damit aber auch die Bedingtheit der staatlichen Macht und die Unantastbarkeit des personalen Kerns jedes Bürgers im Staat." Eingehend zum Thema Ehrenzeller, in: Festschrift Hangartner (Anm. 269), 993 ff.

²⁷¹ Hierzu Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 129: "Der Gott, der hier angerufen wird, ist allerdings nicht für jedermann derselbe. (...) Die Anrufung Gottes deutet zwar auf ein christlich-abendländisches Verständnis von Staat und Gesellschaft hin, kann aber heute auch als Gemeingut säkularisierter Humanität verstanden werden." Dazu Art. 72, Art. 15 Abs.4 BV, Art. 72 Abs.1 BV stellt klar, dass laizistische Kantone wie z.B. Genf auch weiterhin eine strikte Trennung zwischen Staat und Kirche praktizieren können. Anschaulich dazu BGE 123 I 296, 304.

²⁷² So zumindest Nationalrat A. Gross, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 460: "Bei der Anrufung Gottes bezieht man sich nicht nur auf die christliche Religion, sondern auch auf andere Religionen." Siehe auch B. Ehrenzeller, *ibid.*, 993ff.m.w.N.

²⁷³ S.o. Anm. 90.

²⁷⁴ Siehe auch Nationalrat O. Fritschi, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 120: "(...) Wenn im Rahmen der Nachführung zu Recht vom wünschbaren Traditionsanschluss die Rede ist, sollten wir nicht gerade den traditionellsten aller Traditionsanschlüsse aus der Verfassung kippen. Zu ihm sind in der Vernehmlassung mehr, und zwar positive, Stellungnahmen eingegangen als zu allen anderen Artikeln."

²⁷⁵ Diese Passage geht auf die von A. Muschg formulierte Präambel des Verfassungsentwurfs von 1977 (Anm. 8) zurück. Instruktiv hierzu Nationalrat A. Gross, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 127: "(...) Hier haben wir Muschg modifiziert. Muschg hat nämlich gesagt: 'Frei bleibt, wer die Freiheit gebraucht.' Der Gedanke 'frei ist, wer die Freiheit gebraucht' heisst, dass der Mensch ist, was er tut, dass Freiheit kein Konsumartikel ist, sondern ein Recht, das Leben nicht als Schicksal verstehen zu müssen, sondern auf seine eigene Grundlage einwirken zu können. (...) Das ist keine Floskel, sondern eine eindeutige Erläuterung der Freiheit in der republikanischen Politiktradition unseres Landes." Nationalrat A. Gross zitiert allerdings nicht völlig genau, denn im VE 1977 heisst es: "gewiss, dass frei nur bleibt, wer seine Freiheit gebraucht" (Hervorh. durch die Verfasser).

²⁷⁶ Die vorgeschlagene Formel "eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht" ist allerdings nicht in die Präambel aufgenommen worden. Siehe Nationalrat A. Gross, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 461.

Demokratieverständnisses thematisiert²⁷⁷. Mit ihr einher geht der Appell²⁷⁸ an alle Individuen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Verantwortung für sich selbst zu übernehmen²⁷⁹ und nach Kräften zur “Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft” beizutragen (Art. 6 BV).

Den Anschluss an die Moderne findet vor allem der neu definierte Staatszweck der Schweiz, der nicht mehr nur die Sicherheit, Unabhängigkeit und Wohlfahrt von Staat und Volk (Art. 2 Abs.1, 2 BV; zuvor: Art. 2 aBV), sondern nun auch – zusammen mit Art. 73 BV²⁸⁰ – die “nachhaltige Entwicklung”²⁸¹, die “kulturelle Vielfalt des Landes” (Art. 2 Abs.2 BV), die “dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen”, den Einsatz für eine “friedliche und gerechte internationale Ordnung” (Art. 2 Abs.4 BV) und interessanterweise auch die Sorge “für eine möglichst grosse²⁸² Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern” (Art. 2 Abs.3 BV) – wohlgermerkt als eigenständiges Staatsziel neben dem

²⁷⁷ Stilkritisch Nationalrat O. Fritsch, *ibid.*, 120: “Die Fassung der Mehrheit basiert auf der Präambel von Professor Adolf Muschg, welcher diese 1977 für den Verfassungsentwurf der Kommission Furgler entworfen hatte. Diese Präambel hat den unbestreitbaren Vorzug der Sprachgewalt. Umgekehrt kann man sich fragen (...), ob das Nebeneinander von dichterischer Formulierung und prosaischer Einfügung nicht fast etwas stört.” Siehe auch ders., *ibid.*, 404: “(...) sie sprachlich einen Höhenflug darstellt und in dichterische Gefilde entführt.” Hiergegen Nationalrätin D. Stump, *ibid.*, 404: “(...) drückt (...) das schweizerische Demokratieverständnis aus, nämlich dass Freiheit eine Aktivität ist, aktiv zu verstehen ist. (...) Freiheit ist kein Konsumartikel, ist auch nicht einfach ein offenstehender Wert, sondern eine Aufforderung, sich aktiv in Entscheidungsfindungen einzumischen.”

²⁷⁸ Die Aufnahme sogenannter “Grundpflichten” in die Verfassung wurde ausdrücklich abgelehnt. Siehe dazu Kley (Anm. 120), 344 f. m.N.

²⁷⁹ Siehe auch Art. 41 Abs.1 BV: “Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass: (...)”

²⁸⁰ Siehe dazu L. Mader, Die Sozial- und Umweltverfassung, AJP 8 (1999), 698 ff., 703 f., der im Zweckartikel eine Verkörperung aller drei Dimensionen des Begriffs der Nachhaltigkeit (Schutz der Umwelt, gesellschaftliche Solidarität, wirtschaftliche Effizienz), in Art. 73 BV hingegen eine Verdeutlichung der ökologischen Dimension sieht.

²⁸¹ Dazu Nationalrat J. Gross, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 130, unter Bezug auf die Definition der Brundtland-Kommission von 1987: “Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken. (...)”; sowie Strategiepapier des Bundesrats “Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz” (BBl 1997 III 1045 ff.). Dagegen drücken andere Stellungnahmen eher den Gedanken der Bewirtschaftung aus: Siehe etwa Nationalrätin R. Aeppli, Amtl.Bull. NR (Reform BV) 1998, 132: “Der Begriff ‘Nachhaltigkeit’ stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft des 18. Jahrhunderts. Man verstand darunter diejenige Form der Holznutzung, bei der maximal so viel abgebaut wird, wie in derselben Periode nachwächst. (...)”; Ständerat B. Frick (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 150, verweist auf Forstgesetzgebung und Militär (nachhaltiger Widerstand). Eingehend zum Begriff auch Mader (Anm. 280), 703 f., der u.a. auf die ausdrückliche Nennung des Begriffes Nachhaltigkeit in Art. 18 des Bundesgesetzes vom 11.10.1902 betreffend die eidgenössische Obergericht über die Forstpolizei (BBl 1902 II 828), sinngemässe Gesetzgebung aus dem 19. Jahrhundert (m.N.) und Art. 31^{octies} aBV über die nachhaltige Produktion in der Landwirtschaft verweist. Zur Verwendung im internationalen Kontext W. Lang/H. Hohmann/A. Epiney, Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, Völker- und europarechtliche Aspekte, 1999.

²⁸² Kritisch zur Formulierung “möglichst grosse Chancengleichheit” Nationalrätin V. Grendelmeier, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 130.

speziellen Gleichberechtigungsartikel (Art. 8 Abs.3 BV)²⁸³ – umfasst. Auf die Normierung staatlicher Symbole (Flagge, Hymne u.s.w.) wird hingegen verzichtet²⁸⁴. Man mag hierin eine Werteverchiebung sehen, die das Bild des nach außen und innen stark und autark scheinenden Staates mit ausgeprägtem Symbolschutz durch das Bild eines international eingebundenen und gesellschaftlich ausgleichenden, “selbstbewussten” Staates ersetzt. Zudem handelt es sich um ein Kontrastprogramm zum deutschen Grundgesetz von 1949, das in seinem Art. 20 Abs.1 GG (“Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat”) die Fundamentalprinzipien des Staatsrechts noch in formelhafter, aber verbindlicher, justitiabler und durch die “Ewigkeitsklausel” (Art. 79 Abs.3 GG: “Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche (...) die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig”) bekräftigter Weise aufzählt. Ob die Schöpfer der neuen schweizerischen Verfassung aber tatsächlich nur auf “formelhafte Kennzeichnungen” verzichten wollten, welche mehr Erwartungen erweckten als sie lösten und im Konfliktfall keinen sichtbaren Beitrag leisteten²⁸⁵, darf bezweifelt werden, da man durchaus auch unverbindliche Maximen (siehe Präambel oder Art. 41 Abs.4 BV) zur Identitätsbeschreibung oder aus Gründen des “Traditionsanschlusses” in die Verfassung aufgenommen hat. Zweifellos ist die Schweiz auch ohne Staatsfundamentalnorm ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, selbst wenn dies nur für das Rechtsstaatsprinzip in Art. 5 BV einigermaßen deutlich, im übrigen aber nur indirekt in Art. 3 BV (Bundesstaatsprinzip) oder Art. 2 Abs.2 BV (Sozialstaat) bzw. sehr schwach in Art. 2 Abs.1 (direkte Demokratie: “Rechte des Volkes”) zum Ausdruck kommt. Verfassungsrechtlich festlegen wollte man sich wohl nicht, – sei es aus Furcht vor Justitiabilität, sei es wegen des Spannungsverhältnisses zwischen der prinzipiell definierten und der durch Volksrechte praktizierten Demokratie.

1. Sprachliche Modernität:

Die Abwendung vom “generischen Maskulin”

Dass gerade die Frage der geschlechtergerechten Formulierung zu einem der meist debattierten Themen in den Verfassungsberatungen wurde, mag Aussenstehende überraschen; es war jedoch ein zentrales Anliegen der Nachführung, die Verfassung ungeachtet einiger sprachlicher Traditionsanschlüsse neu zu formulieren. Augenfällig modern entschärft die Formulierung der neuen Verfassung nun das sogenannte “Genus-Sexus-Problem”²⁸⁶, indem sie alle Amts- und Funktio-

²⁸³ Zur streitigen Diskussion: Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 406f.; Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 151f.

²⁸⁴ Darauf weist Koller (Anm. 100), 662, besonders hin.

²⁸⁵ So wohl Koller, *ibid.*, 660; ders., Die Aufnahme staatsgestaltender Grundsätze in die neue Bundesverfassung, in: Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, 1998, 15ff.

²⁸⁶ Dieses Problem besteht im Auseinanderfallen von grammatischem Geschlecht (Genus) und biologischem Geschlecht der damit gemeinten Personen (Sexus). Siehe B. Scheele/N. Groeben, Das Genus-Sexus-Problem: Theorieentwicklung, empirische Überprüfungsergebnisse und Forschungsdesiderata, in: Kölner Psychologische Studien, 1997, 1ff.

nenbezeichnungen konsequent in der männlichen und der weiblichen Form verwendet, d. h. den Gebrauch des sogenannten "generischen Maskulins" (*le masculin générique*)²⁸⁷ vermeidet. Damit folgt nun auch die Verfassung einer längst eingeübten Praxis des Bundesgesetzgebers, der im Jahre 1992 beschlossen hatte, die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter zumindest in den deutschsprachigen Normtexten zu verwirklichen, sofern es um die Neufassung ganzer Gesetze geht²⁸⁸. So finden wir im deutschsprachigen Verfassungstext durchgängig die "Schweizerinnen und Schweizer" (Art. 24, 25 BV), "Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger" (Art. 37 BV), "Konsumentinnen und Konsumenten" (Art. 97), aber auch vereinzelte Satzungeheuer wie Art. 152 BV, der den Eindruck erweckt, es habe jemand das Anliegen womöglich zu diskreditieren versucht. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die bewusste Trennung der Geschlechter in Art. 59 BV, dessen Absatz 1 jeden "Schweizer" verpflichtet, Militärdienst zu leisten, während Absatz 2 den "Schweizerinnen" einen freiwilligen Militärdienst erlaubt. Kritiker beanstanden zuweilen, dass manche Bestimmungen durch das Bemühen, geschlechtsneutral zu formulieren (z. B. Art. 14 ff. BV "das Recht auf ..." bzw. "die Freiheit ... ist gewährleistet"), einen "papieren-phantasielosen" oder "menschenerleeren" Charakter erhalten hätten²⁸⁹. Möglicherweise ist jedoch nur die Kunst, geschlechtsneutral zu formulieren, noch nicht hinreichend entwickelt.

Hinsichtlich der französischen und italienischen Fassung konnte keine Einigung erzielt werden, das generische Maskulin entsprechend konsequent zu vermeiden. Als Gründe wurden in den Verfassungsberatungen genannt, dass es zum einen unüberwindliche sprachliche Hürden gebe und man sich zum anderen nicht aus der Gemeinschaft der Francophonie entfernen wolle, deren einheitliche Sprache schon seit dem 17. Jahrhundert durch die Académie française für die ganze Welt verbindlich vorgegeben sei. Dem wurde entgegengehalten, dass der Académie seit dieser Zeit ganze drei Frauen angehört hätten, so dass ihr das Problem kaum zu Bewusstsein habe kommen können, die französische Schweiz auch andere Abweichungen vom Standardfranzösisch kenne (z. B. "huitante" und "nonante" statt "quatre-vingt" und "quatre-vingt-dix") und die französische Fassung der neuen bernischen Verfassung schliesslich beweise, dass eine geschlechtergerechte Formulierung auch im Französischen möglich sei²⁹⁰. Letztlich verständigte man sich dar-

²⁸⁷ Gemeint ist der geschlechterübergreifende ("generische") Gebrauch der männlichen Form. Siehe Scheele/Groeben, *ibid.*, 2.

²⁸⁸ Siehe Amtl. Bull. NR, 1992, 1984 ff.; Amtl. Bull. StR 1992, 1026 ff.; sowie den Bericht des Bundesrates über das Rechtssetzungsprogramm "gleiche Rechte für Mann und Frau" vom 26.2.1986, BBl 1986 I 1144, insbes. 1153.

²⁸⁹ Kley (Anm. 120), 339 Anm. 126, 346.

²⁹⁰ Siehe zum Antrag L. Maury Pasquier, *ibid.*, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 27: "(...) C'est la raison pour laquelle la formulation non sexiste dans toutes les langues nationales est l'indispensable preuve de l'adéquation de cette constitution révisée au vécu de la population suisse, qui n'a pas attendu la bénédiction de l'Académie française – laquelle, en France même, n'a que voix consultative – pour intégrer à son langage 'la présidante' ou 'la conseillère nationale'"; sowie *ibid.*, 153–154. Hiergegen Nationalrat R. Scheurer, *ibid.*, 36: "Enfin, j'aimerais citer une objection que fait l'Académie française dans sa lettre récente à l'adresse du président de la République française: 'Il n'est pas

auf, in der französischen Fassung der neuen Bundesverfassung nun durchgehend den Begriff “être(s) humain(s)” statt des Begriffes “l’homme” zu gebrauchen. Damit hatte man den ersten, eher symbolischen Schritt getan, gleichzeitig aber auch unterschiedliche textuelle Konzepte für die französische und die deutsche Sprachfassung zur allmählichen Gewöhnung in den verschiedenen Landesteilen akzeptiert. Interessant ist es dabei zu sehen, dass, während der francophone Teil der Schweiz erste Schritte in Richtung auf eine geschlechtergerechte Sprache unternimmt, die deutschsprachige Schweiz in der Praxis schon mit einer verfeinerten neueren Variante experimentiert, nämlich die lästige Dopplung aller Funktionsbezeichnungen vermeidet und stattdessen beide Formen abwechselnd gebraucht.

Nur am Rande soll darauf hingewiesen werden, dass sich auch die Gemeinsame Verfassungskommission in Deutschland²⁹¹ 1993 mit dem Thema “geschlechtsspezifische/geschlechtsneutrale Sprache des Grundgesetzes” beschäftigt, den ihr dazu

sans risque de vouloir modifier arbitrairement les règles et les usages. Le respect de ceux-ci importe à l’unité de la langue, et cette unité importe aux 50 pays qui ont le français en partage. C’est parce que la langue française est une, c’est-à-dire en principe semblablement écrite et parlée partout, qu’elle reste universelle et que les pays francophones peuvent former une communauté’. (...) On peut certes se demander si l’Académie française tarde à modifier des règles, mais son autorité dans ce domaine est reconnu, (...)”; sowie ders., *ibid.*, 165. Dagegen Ständerätin C. Brunner, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 30: “A cet égard, j’aimerais dire que l’Académie française a été instituée au XVII^e siècle, que depuis le XVII^e siècle trois femmes ont été élues au sein de l’Académie française et que la pureté de la langue française, telle qu’elle est déterminée par l’académie, est en fait déterminée exclusivement par des hommes qui ont, bien sûr, décrété sans problème que le masculin comprend aussi le féminin.” Und dies., *ibid.*: “Nous sommes plus qu’une province, nous sommes un pays, un pays indépendant avec nos règles propres, y compris en matière linguistique. On admet, par exemple, sans problème en Suisse romande de dire ‘huitante’ ou ‘nonante’, et on ne dit pas ‘quatre-vingt-dix’. Pourquoi alors ne pas admettre aussi de parler ‘d’être humain’ et non pas de parler seulement ‘d’homme’? Pourquoi ne pas dire ‘les citoyennes et les citoyens’ au lieu de parler seulement de ‘citoyens’? (...) Lorsqu’en allemand on dit ‘Bürger und Bürgerinnen’, il est, il me semble, évident que l’on dise aussi en français ‘les citoyennes et les citoyens’.” Und schliesslich (Ständerätin C. Brunner, *ibid.*): “Je sais bien (...) que les hommes ne peuvent pas se sentir concernés par ce débat. Je le comprends d’ailleurs, car personne ne leur a jamais dit ‘Monsieur la Députée’ ou ‘Monsieur la Présidente’.” Siehe auch Ständerätin C. Beerli, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 31: “Der zweisprachige Kanton Bern hat im Jahre 1993 grossmehrheitlich eine Verfassung angenommen, die in ihrer französischsprachigen Version absolut den Elementen entspricht, wie sie im Antrag Brunner Christiane enthalten sind. Das zur Information. Es ist machbar.” Differenzierend im Hinblick auf die “feminisation du texte français de la nouvelle constitution” dagegen Ständerat J. Cavadini, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 7f.: “L’allemand peut assez facilement (...) féminiser un titre ou une fonction. Le français ne le peut pas systématiquement, et l’italien connaît des difficultés plus insurmontables encore. (...) [v]otre Commission de la révision constitutionnelle a consulté sa Commission de rédaction de langue française. Celle-ci a proposé d’introduire une note en bas de page pour expliquer ce principe du masculin générique qui est jusqu’ici implicite. (...) [l]a même commission proposait de remplacer le mot ‘homme’ par les mots ‘être humain’, à l’exception de la référence aux droits de l’homme.” Zum Antrag von Ständerätin S. Semadeni betreffend die geschlechtergerechte Fassung des italienischen Textes: Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 152, 159.

²⁹¹ Diese Kommission war eingesetzt worden, um dem Auftrag aus Art. 5 des Einigungsvertrages zu entsprechen, die aus Anlass der Wiederherstellung der deutschen Einheit notwendigen Grundgesetzänderungen zu beraten.

vorliegenden Antrag aber schliesslich abgelehnt hat²⁹². Wie das Sitzungsprotokoll nahelegt, dürfte ausschlaggebend hierfür gewesen sein, dass das Grundgesetz im Unterschied zur Schweizer Verfassung gerade keiner Totalrevision unterlag, so dass die diskriminierungsfreie Sprache nur im Rahmen einzelner Änderungen und Ergänzungen und damit nicht ohne Stilbruch hätte eingeführt werden können; dem mag die in Deutschland notorische Furcht vor einer Totalrevision des Grundgesetzes²⁹³ hinzugetreten sein.

2. Das neue Konzept der Grundrechte

2.1. Systematisierung: Katalog und "programmatische Normschicht"

Die Schweizerische Bundesverfassung enthält nun erstmals einen Grundrechtsteil (2. Titel, 1. Kapitel), der die zuvor nur rudimentären²⁹⁴ und verstreut geschriebenen sowie die zahlreichen ungeschriebenen Rechte systematisch zusammenfasst. Als besonders interessant hervorzuheben sind im einzelnen der Anspruch auf ein Behördenhandeln "nach Treu und Glauben" (Art. 9, siehe auch Art. 5 Abs.2), der die Verhaltensmassstäbe für staatliche Organe dem privaten Rechtsverkehr anzunähern scheint und im Zusammenwirken mit dem ebenfalls in Art. 9 verankerten Willkürverbot als Auffanggrundrecht verstanden werden könnte²⁹⁵, die Gewährung von Kinderrechten in Abhängigkeit von der Urteilsfähigkeit (Art. 11 Abs.2)²⁹⁶, der Datenschutz (Art. 13 Abs.2)²⁹⁷,

²⁹² Siehe 12. Deutscher Bundestag, Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1: Bericht und Sitzungsprotokolle, 2/96, 49 ff. = Drucksachen des Deutschen Bundestages (BT-Drs.), 12/1127 ff. Siehe auch den Bericht der Arbeitsgruppe Rechtssprache, in: BT-Drs. 12/1041.

²⁹³ Anschaulich hierzu die Diskussion darüber, ob anlässlich der Wiedervereinigung eine neue Verfassung geschaffen werden müsse. Statt vieler (mit jeweils unterschiedlichen Positionen) P. Badura, Die Verfassungsfrage im wiedervereinigten Deutschland, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1991/92, 1991, 27 ff.; U. Berlit, Die Reform des Grundgesetzes nach der staatlichen Einigung Deutschlands, JöR N.F. 44 (1996), 17 ff.; K. Hesse, Die Vereinigung Deutschlands und die gesamtdeutsche Verfassung, JöR N.F. 44 (1996), 1 ff.; R. Wahl, Die Verfassungsfrage nach dem Beitritt, StWStPr 1990, 468 ff.; markant P. Kirchhof, Der Auftrag zur Rechtseinheit im vereinten Deutschland, in: Kirchhof/Klein/Raeschke-Kessler (Hrsg.), Die Wiedervereinigung und damit zusammenhängende Rechtsprobleme, 1991, 3: "Unsere guten Erfahrungen mit dem Grundgesetz fordern Verfassungskontinuität; der Wille des Staatsvolks im beitretenden Teil Deutschlands erwartet eine Verfaßtheit nach Prinzipien dieses Grundgesetzes."

²⁹⁴ Siehe mit Blick auf die Entwicklung ungeschriebener Grundrechte durch das Bundesgericht die Stellungnahme von Bundesrat A. Koller, Aml.Bull. NR (ReformBV) 1998, 151: "(...) Der Bundesrat neigt gar der Auffassung zu, wie sie vor allem vom grossen Staatsrechtler Zaccaria Giacometti entwickelt worden ist, der einmal brillant formuliert hat, der Grundrechtsschutz in unserer Verfassung sei zwar formal lückenhaft, sachlich aber lückenlos."

²⁹⁵ S.o. II.2.

²⁹⁶ Dieses Thema traf auf den erbitterten Widerstand rechtskonservativer Abgeordneter. Siehe bereits oben Anm. 249 mit Haupttext.

²⁹⁷ Kritisch Nationalrat J. Gross, Aml.Bull. NR (ReformBV) 1998, 189, der bemängelt, dass die Vorschrift streng genommen nur den Missbrauch richtiger Daten, nicht aber die Berichtigung falscher

neben den der – freilich “entgrenzbare”²⁹⁸ – Schutz der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1), aber kein eigentliches Persönlichkeitsrecht tritt, die “Medienfreiheit” mit ausdrücklichem Schutz des Redaktionsgeheimnisses (Art. 17)²⁹⁹, die Sprachenfreiheit (Art. 18)³⁰⁰ und schliesslich auch die “volle” Entschädigung von Enteignungen und diesen gleichstehenden Eigentumsbeschränkungen (Art. 26 Abs. 2)³⁰¹, – letzteres allerdings mit dem Schönheitsfehler, dass das schon zuvor geltende Alles-oder-Nichts-Prinzip fortgeführt wird³⁰². Nicht durchsetzen konnte sich der Vorschlag, in Anlehnung an die bernische Verfassung³⁰³ einen grundsätzlichen Zugang zu den amtlichen Akten zu gewähren³⁰⁴;

Daten oder die Auskunft über vorhandene Daten erfasse. Dagegen Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 191, wonach die letztendliche Formulierung umfassend sei. Koller räumt allerdings ein: “(...) wir mussten – wie sie wissen – im Staatsschutzgesetz und auch im Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen diese Berichtigung und das Einsichtsrecht über den Datenschutzbeauftragten mediatisieren. Hier legen wir individuelle Rechte fest, und deshalb besteht eine gewisse Gefahr, dass die Bestimmungen der beiden Gesetze dann als verfassungswidrig erklärt werden könnten.”

²⁹⁸ S.o. IV.6.m.N.

²⁹⁹ Die Aufnahme des Redaktionsgeheimnisses in den Rang eines Verfassungsrechts wurde durchaus kontrovers diskutiert, setzte sich aber mit Blick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 27.3.1996 in der Sache *Goodwin* gegen *Vereinigtes Königreich* (Recueil des arrêts et décisions, 1996, 483) durch, auf die sich das Schweizerische Bundesgericht in der Sache *TA Media AG* (BGE 123 IV 236, 247; siehe auch Entscheid des Bezirksgerichts Zürich vom 4.10.1996, SJZ 93 [1997], 137) bezog. Dazu Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 200ff.; Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 42.

³⁰⁰ S.o. II.1.2.

³⁰¹ Ebenso aber bereits Art. 22^{ter} Abs. 3 aBV. Siehe zur kontroversen Diskussion: Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 213–214ff. Siehe zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums, deren ausdrückliche Verankerung abgelehnt wurde, oben Anm. 253.

³⁰² Siehe dazu Nationalrat P. Baumberger, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 214: “(...)”, dass mit dem Alles-oder-Nichts-Prinzip, das wir hier haben, nur Eigentumsbeschränkungen entschädigt werden, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, und wir fiskalpolitisch deshalb immer weiter in die Entschädigungslosigkeit abdriften.” Dagegen Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 217, 425, wonach eine andere Lösung das Konzept der Nachführung verliesse. Siehe zum Alles-oder-Nichts-Prinzip auch *ibid.*, 421–422ff.

³⁰³ Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 (SR 131.212) lautet: “Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.”

³⁰⁴ Siehe dazu Nationalrat E. Jutzet, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 199–200, der den überlieferten Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit durch den Grundsatz der Öffentlichkeit (Transparenz) ersetzen und damit eine “Beweislastumkehr” herbeiführen wollte. Sein Antrag scheiterte, weil das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht auf allen staatlichen Ebenen anerkannt schien und man seine Einführung daher nicht im Wege der Nachführung bewirken wollte. Versuche, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen, waren seit 1980 und verstärkt während des Jahres 1997 unternommen worden. Der Bundesrat äusserte sich grundsätzlich bejahend, verlangte aber “Umsicht” (Pressemitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 15.12.1997, Internet <<http://www.admin.ch>>). Der ursprünglich von der Verfassungskommission beabsichtigte erneute Vorstoss im Rahmen des Reformpakets B betreffend die Volksrechte (dazu Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. NR [ReformBV] 1998, 203) ist unterdessen mitsamt der Vorlage B hinfällig geworden. Mitunter ist auch von einer Verankerung im einfachen Recht die Rede: So Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 486. Eine Pionierrolle hat der Kanton Bern übernommen, der das Prinzip schon mit Wirkung zum 1.1.95 einführte (Anm. 303). Weitere Kantone sind dem gefolgt (Appenzell Ausserrhoden) bzw. im Begriff zu folgen.

Art. 16 Abs.3 BV beschränkt sich insoweit wie das deutsche Grundgesetz auf die "allgemein zugänglichen Quellen". Im Rahmen der umfassenden Verfahrensgarantien der neuen Bundesverfassung (Art. 30 ff.) fällt auf, dass sich das in Art. 6 Abs.3 *lit. e* EMRK garantierte Recht auf unentgeltliche Dolmetscherdienste im Strafverfahren nicht unter ihnen befindet, wohl deshalb, weil die Schweiz ihren diesbezüglichen Vorbehalt zur EMRK erst zurückziehen wird³⁰⁵. Beachtung verdient schliesslich das nun ausdrücklich vorgesehene Recht, Strafurteile durch ein höheres Gericht überprüfen zu lassen (Art. 32 Abs.3 BV), die partikuläre Gewährleistung eines Instanzenzugs, die in Deutschland zwar einfachgesetzlich gilt, aber keinen verfassungsrechtlichen Schutz geniesst.

Anders als das deutsche Grundgesetz unterliegen die Grundrechte der neuen schweizerischen Bundesverfassung keinen spezifischen Schrankenvorbehalten; vielmehr errichtet Art. 36 BV eine für alle geltende allgemeine Schranke. Dabei stellt sich die Frage, ob und wieweit die Norm nicht lediglich auf die Beschränkung von Freiheitsrechten zugeschnitten ist und daher für die Anwendung auf Gleichheitsrechte oder Verfahrensgarantien nicht taugt³⁰⁶. Allerdings schliesst die Offenheit der in Art. 36 (insbesondere Absatz 2) BV gebrauchten Begriffe eine umfassende Anwendbarkeit nicht aus. Der Vorteil der in ihr verkörpert pauschalen Lösung lag zumindest darin, dass man in den Verfassungsberatungen den Streit um das Ausmass der Beschränkung bei jedem einzelnen Grundrecht vermeiden konnte³⁰⁷.

Art. 36 BV muss im Zusammenhang mit jenen anderen Normen gesehen werden, die das konstitutiv-institutionelle Grundrechtsverständnis bzw. die "programmatische Normschicht"³⁰⁸ der Verfassung zum Ausdruck bringen, nämlich Art. 35 BV über die Verwirklichung der Grundrechte und vor allem Art. 5 BV über die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, zu denen sowohl das ausdrückliche Verhältnismässigkeitsgebot als auch die Verpflichtung zur Beachtung des gesamten Völkerrechts (ohne Beschränkung auf allgemein anerkannte Grundsätze des Völkerrechts) zählen. Obwohl Art. 5 Abs.2 BV ("Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.") auf den ersten Blick eine Garantie der allgemeinen Handlungsfreiheit nach deut-

³⁰⁵ Bekanntmachung des EJPD über den Beginn des Vernehmlassungsverfahrens, BBl 1998 3400. Botschaft vom 24.3.1999 zum Bundesbeschluss über den Rückzug der Vorbehalte und Auslegenden Erklärungen der Schweiz zu Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, BBl 1999 3658 ff., insbes. 3669; Beschluss des Nationalrats vom 7.10.1999, Amtl.Bull. NR, Sitzung vom 7.10.1999, 11 (provisorische Fassung im Internet: <<http://www.parlament.ch>>). Einen entsprechenden Vorbehalt machte die Schweiz auch zu Art. 40 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Anm. 250).

³⁰⁶ Kritisch bereits die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996 (Anm. 32), 194; für grundrechtsspezifische Schranken Kley (Anm. 120), 340 ff., 343–344.

³⁰⁷ Anschaulich hierzu Nationalrätin V. Hubmann, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 147: "In den Artikeln (...) sind Bestimmungen über die Wirkung und die Einschränkung der Grundrechte festgehalten, welche auf alle Grundrechte anwendbar sind. Es ist daher weder sinnvoll noch nötig, bei den einzelnen Artikeln, z. B. beim Streikrecht, weitere Einschränkungen vorzunehmen."

³⁰⁸ Siehe Koller (Anm. 100), 663.

schem Muster (Art. 2 Abs.1 GG) enthalten könnte³⁰⁹, sprechen die Systematik – die Vorschrift gehört nicht zum Grundrechtsteil, sondern zum 1. Titel (Allgemeine Bestimmungen) – und auch die bisherige Praxis³¹⁰ doch relativ klar dagegen.

2.2. Internationalisierung: Die Verdrängung des Bürgers durch Mensch und Person

Da kein einziges Grundrecht – einschliesslich des Art. 34 BV (“Politische Rechte”³¹¹) – mehr explizit an die Staatsangehörigkeit gebunden ist, vermittelt die Verfassung auf den ersten Blick den Eindruck, die in ihr gewährleisteten Grundrechte seien mit Bezug auf das schweizerische Geltungsgebiet “internationalisiert”, d.h. vollkommen aus dem bürgerrechtlichen Zusammenhang befreit. Dieses in der Öffentlichkeit umstrittene Konzept verdeutlichen zahlreiche Artikel, die das Individuum als Mensch oder Person ansprechen, während der vertraute “Bürger” – bzw. nun auch die weniger vertraute “Bürgerin” – nur noch im Zusammenhang mit den eigentlichen Bürgerrechten (2. Kapitel), das heisst speziell der Staatsangehörigkeit (Art. 37 BV), erscheinen. Dabei lässt sich hinsichtlich der Begriffe “Mensch” und “Person” ein gewisses Schema beobachten: Auf der einen Seite kommt der Begriff des Menschen im Zusammenhang der Menschenwürde (Art. 7 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1), des Rechts auf Leben³¹² und der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 1, 2 BV), also fundamentalen Rechten, vor, die auch bisher in der Schweiz nicht auf Bürger(innen) beschränkt waren und mit Ausnahme der Rechtsgleichheit nur auf natürliche Personen anwendbar sind³¹³. Auf der anderen Seite verwendet die neue Verfassung bei den anderen speziellen Grundrechten durchgehend die Formulierung “jede Person”³¹⁴, wodurch sie den

³⁰⁹ Siehe zur Frage, ob die Menschenwürdegarantie (Art. 7 BV) oder das Willkürverbot (Art. 9 BV) die Funktion eines Auffanggrundrechtes übernehmen könnten, bereits oben II.2. und IV.1.

³¹⁰ Die vom Bundesgericht in den siebziger Jahren versuchte Ausweitung des Grundrechts auf persönliche Freiheit zu einer allgemeinen Handlungsfreiheit (insbesondere BGE 97 I 842 Erw. 3) war in der Literatur so heftig kritisiert worden, dass das Gericht sie wieder aufgab. Siehe zur Diskussion Häfelin/Haller (Anm. 130), N. 1166 ff.

³¹¹ S.o. III.2.

³¹² Kritisch zur Verwendung des Begriffs “Mensch” statt “Person” Nationalrätin D. Stump, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 178: “Für den Begriff ‘Person’ besteht nach ZGB die genau definierte Zeit zwischen Geburt und Tod, während ‘Mensch’ oder ‘menschliches Leben’ bereits auf die Zeit von der Zeugung bis zur Geburt bezogen werden kann. Das würde heissen, dass aufgrund dieses Artikels jeglicher Schwangerschaftsabbruch verboten werden könnte.” Siehe zur Diskussion um Schwangerschaftsabbruch und Todesstrafe Amtliches Bulletin, *ibid.*, 181 ff.

³¹³ Hangartner (Anm. 28), 148. Die Formulierung der Rechtsgleichheit (“Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.”) knüpft lediglich an die Sprachtradition an und soll nicht etwa juristische Personen ausschliessen. Kley (Anm. 120), 337, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Art. 15 BV nun jeder “Person” die Religionsfreiheit gewährt, obwohl das Bundesgericht deren Er Streckung auf juristische Personen bislang stets abgelehnt hatte (m.N.). Hierin könnte man eine besonders gut “getarnte” Änderung der früheren Rechtslage sehen. A.A. Ständerat H. Inderkum (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 42: “Hier ist noch zu vermerken, dass sich ‘jede Person’ nur auf natürliche und nicht auf juristische Personen bezieht. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, mit anderen Worten, menschenbezogen.”

³¹⁴ Kritisch Kley (Anm. 120), 334 ff.

zuvor oft auf Staatsangehörige beschränkten Kreis der Grundrechtsträger und -trägerinnen erweitert. Das gilt insbesondere für den nur rudimentären Grundrechtsteil der Verfassung von 1874, deren vereinzelte Grundrechtsbestimmungen sich im Unterschied zu den später durch die Rechtsprechung entwickelten ungeschriebenen Grundrechten³¹⁵ oder den Garantien der EMRK regelmässig nur auf den "Bürger" bezogen hatten. Wie sehr sich das Bild der Verfassung dadurch verändert hat, veranschaulicht die Bestimmung über die Vereinigungsfreiheit, deren alte Fassung lautete: "Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche ... weder rechtswidrig noch staatsgefährlich sind" (Art. 56 aBV)³¹⁶, während die neue Fassung lautet: "Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, ..." (Art. 23 Abs.2 BV). Damit hat sich die neue Vereinigungsfreiheit von ihrem ursprünglichen Bezug zur Staatsangehörigkeit und zugleich vom Erfordernis eines besonderen, Loyalität begründenden Verhältnisses zum Staat gelöst. In diesem Sinne folgt die neue Verfassung einem auch in anderen europäischen Staaten zu beobachtenden Trend, die politischen Grundrechte – unter Hintanstellung der Möglichkeit zur Beschränkung gemäss Art. 16 EMRK – auch Nicht-Staatsangehörigen zu verleihen, worin man eine allgemeine Tendenz zur "Internationalisierung" der Grundrechte sehen mag³¹⁷.

2.3. Privatwirkung der Grundrechte?

Art. 35 Abs.3 BV ("Die Behörden³¹⁸ sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.") wird mitunter als eine Vorschrift über die Dritt- bzw. Privatwirkung der Grundrechte verstanden³¹⁹. Dagegen spricht allerdings, dass diese Norm die Grundrechte gerade nicht für unmittelbar anwendbar im Verhältnis zwischen Privaten erklärt, sondern staatliches Handeln voraussetzt und an dieses anknüpft: Nicht die Geltung zwischen

³¹⁵ Siehe statt vieler M. Rossinelli, *Les libertés non écrites, Contribution à l'étude du pouvoir créateur du juge constitutionnel*, 1987.

³¹⁶ Die übermässigen Beschränkungen der politischen Rechte von Ausländern wurden im Zusammenhang mit der Schaffung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21.3.1997 (SR 120), das am 1.7.1998 in Kraft trat, aufgehoben. Dazu zählte insbesondere der Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial vom 29.12.1948, der ursprünglich gegen die kommunistische Bedrohung erlassen, zuletzt aber nur noch gegen ausländische Vereinigungen angewendet worden war (AS – Eidgenössische Gesetzsammlung – 1948, 1282; siehe auch Eidgenössische Gesetzsammlung Nr.19/1938, 23, zum Vorgängerbeschluss vom 27.5.1938; Aufhebungsbeschluss vom 15.6.1998, AS 1998, 1559) und der Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern vom 24.2.1948 (AS – Eidgenössische Gesetzsammlung – 1948, 119 = SR 126), der schon zuvor aufgehoben worden war. Beide Beschlüsse galten nicht nur als unzeitgemässe Relikte des "Kalten Krieges", sondern waren auch für verfassungswidrig gehalten worden. (Siehe "Mensch und Recht", Quartalszeitschrift der Schweizerischen Gesellschaft für die EMRK, Nr.68/Juni 1998.)

³¹⁷ Eingehend dazu D. Richter, *Vereinigungsfreiheit und Parteienrecht*, in: J.A. Frowein/R. Hofmann/S. Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil 2, 1994, 451, 456ff.

³¹⁸ Der Begriff der "Behörden" umfasst alle Staatsorgane und staatlichen Institutionen.

³¹⁹ So etwa Koller (Anm. 100), 664: "(differenzierende) Theorie von der Drittwirkung der Grundrechte".

Privaten wird angeordnet, sondern vielmehr beziehen die Staatsorgane die Grundrechtswirkung zwischen Privaten in ihr eigenes Handeln ein, soweit sie die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten gestalten. Dies dürfte auch einen Auftrag an den Gesetzgeber umfassen, dem "programmatischen" bzw. "flankierenden"³²⁰ Zweck des Art. 35 Abs.3 BV Rechnung zu tragen. Daneben mag sich auch die vom Bundesgericht schon zuvor praktizierte indirekte Drittwirkung³²¹ der Grundrechte behaupten, die durch Art. 35 Abs.3 BV weiteren Nachdruck erfährt. Eine direkte Drittwirkung, ohne Leistungsgehalt, sieht die neue Bundesverfassung dagegen nur ausnahmsweise, nämlich beim Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) und dem Anspruch auf Lohngleichheit von Männern und Frauen (Art. 8 Abs.3 Satz 3 BV), vor³²², wo sich das Grundrecht wesensgemäß auf die Wirkung zwischen Privaten richtet und sein Zweck ohne diese Wirkung nicht erreicht werden kann.

2.4. Eine neue Generation der Gleichheitsrechte

Eine neue Generation von Gleichheitsrechten verkörpert Art. 8 Abs.2 der neuen Bundesverfassung, der nicht nur die Diskriminierung aufgrund der üblichen, sogenannten "kritischen" oder "verpönten" Kriterien ("Rasse", Geschlecht, Religion, Sprache, soziale Stellung) verbietet, sondern nun auch Aspekte wie das "Alter"³²³, die "Lebensform"³²⁴ und die "körperlich[e], geistig[e] oder psychisch[e] Behinderung" im Sinne des sogenannten dreigliedrigen Behindertenbegriffs³²⁵ einbezieht. In bezug auf den Begriff der "Lebensform" lassen die Verfassungsberatungen erkennen, dass damit gerade auch die geschlechtliche Orientierung gemeint sein³²⁶ und es sich dabei um

³²⁰ Siehe zu dieser hier analog verwendeten Terminologie – anspruchsbegründender, programmatischer und flankierender Gehalt von Grundrechten – J.P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, 46 ff.

³²¹ Eingehend Häfelin/Haller (Anm. 130), N. 1115 f. m. N. Siehe auch schon Art. 25 Abs.1 VE 1977.

³²² Mader (Anm. 280), 701.

³²³ Siehe zum Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters im US-amerikanischen Recht *United States Code Annotated*, Title 29, §§621–634 (Chapter 14: Age Discrimination), insbesondere §623 (Prohibition of age discrimination). Grundlegend war der *Age Discrimination in Employment Act of 1967*.

³²⁴ Interessant ist insoweit der Hinweis von Bundesrat A. Koller, *Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998*, 191, auf einen Entscheid des Bundesgerichts zur persönlichen Freiheit: Dieses erfasse insbesondere auch das Recht "de choisir son mode de vie" (BGE 103 Ia 295).

³²⁵ Dazu Nationalrat J. Gross, *Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998*, 157–158; Ständerat C. Brändli, *Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998*, 34.

³²⁶ So ausdrücklich zu Protokoll Bundesrat A. Koller, *Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998*, 415; siehe auch Nationalrätin V. Hubmann (KBE), *ibid.*, 6. Nationalrat H. Thür, *ibid.*, 154, sprach sich dagegen für die ausdrückliche Aufnahme der sexuellen Orientierung aus: "Wir haben uns in der Subkommission die Aufgabe nicht einfach gemacht. Wir haben uns intensiv mit dieser Problematik auseinandergesetzt und zu diesem Zweck auch Vertreterinnen der Lesbenorganisation Schweiz und Vertreter des Schwulenbüros Schweiz angehört. Dabei haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass in der Schweiz zwischen 5 und 10 Prozent der Bevölkerung gleichgeschlechtlich orientiert sind und

das einzige Kriterium handeln soll, das bewusst gewählt werden kann³²⁷. Bemerkenswert ist auch, dass Art. 8 Abs.2 BV ausweislich seiner Formulierung “namentlich nicht (...)” die kritischen Kriterien nicht abschliessend benennt, um die Gefahr des “qualifizierten Schweigens”, die eine Aufzählung der Diskriminierungsmerkmale hätte bewirken können, auszuräumen³²⁸. Für die Schweiz nicht neu (siehe Art. 4 Abs.2 Satz 2 aBV) ist die verfassungsrechtliche Garantie der Lohngleichheit von Männern und Frauen, nun in Art. 8 Abs.3 Satz 3 BV, die das Bundesgericht³²⁹ seit einiger Zeit durch aufwendige Überprüfung der Eingruppierung in die unterschiedlichen Lohngruppen und Feststellung der Typizität als Männer- oder Frauenberuf auf der Grundlage des ausführenden Gleichstellungsgesetzes³³⁰ durchzusetzen pflegt.

Die sogenannte “positive Diskriminierung” (“affirmative action”) tritt in zweierlei Form in Erscheinung, nämlich einmal in bezug auf das Geschlecht – hier soll der Gesetzgeber für die “rechtliche und tatsächliche Gleichstellung” sorgen (Art. 8 Abs.3 BV) – und zum anderen in bezug auf Behinderung, – hier soll er Benachteiligungen beseitigen (Art. 8 Abs.4 BV)³³¹. Der unterschiedliche Wortlaut scheint dabei auf einen etwas unterschiedlichen Inhalt hin zu deuten: Legt man zugrunde, dass die Beseitigung von Nachteilen (Absatz 4) einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen diesen und der Begünstigung verlangt, wäre der Auftrag zur “Gleichstellung” (Absatz 3) offener und weiter konzipiert, da er dem Gesetzgeber nur das Fernziel der Förderung bei relativ freier Wahl der Mittel vorzugeben scheint. In jedem Falle richten sich die in Art. 8 Abs.3 und 4 BV enthaltenen Gesetzgebungsaufträge an Bund und Kantone im Rahmen ihrer jeweiligen

diese Minderheit nach wie vor massiven täglichen Diskriminierungen ausgesetzt ist. Wir mussten – aufgrund von Befragungen, die stattgefunden haben – hören, dass fast alle Mitglieder dieser Gruppe im Laufe ihres Lebens sogar Gewalttätigkeiten ausgesetzt waren.” Für eine unverbrämte Aufnahme auch Nationalrätin V. Grendelmeier, *ibid.*, 409: “(...) Offenbar handelt es sich noch immer um ein Tabu; man darf noch nicht einmal darüber reden, geschweige denn sie [geschlechtliche Orientierung] akzeptieren”; dies., *ibid.*, 414: “(...) weil ganz offensichtlich die Zumutung, ein Wort wie ‘Geschlecht’ oder ‘Sexualität’ in der Verfassung zu verankern, noch heute das blanke Entsetzen hervorruft (...)” Originell Nationalrat A. Heim, *ibid.*, 411: “(...) Es gibt nämlich noch andere Lebensformen, die nichts mit der geschlechtlichen Orientierung zu tun haben, z.B. das Konkubinat, die Patchwork-, Pflege-, Kompass-Familie usw.”

³²⁷ Dazu Nationalrätin V. Grendelmeier, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 409: “(...) geht es da um Nichtdiskriminierung aufgrund von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache, sozialer Stellung usw. All diese Eigenschaften können Sie nicht ändern. (...) Sie sind, wie Heidegger sagte, in die Welt hineingeworfen und können daran nichts ändern. Demgegenüber impliziert das Wort ‘Lebensform’ eine Wahl.”

³²⁸ Die fünf Gründe für das “spezifische Diskriminierungsverbot” erläutert Nationalrat R. Gysin, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 155. Siehe zur Diskussion auch Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 33 ff.

³²⁹ Siehe BGE 124 II 409 (*Zürcher Handarbeitslehrerinnen*); BGE 124 II 436 (*Solothurner Kindergärtnerinnen*); BGE 125 I 71 (*Berner Krankenschwestern und Krankenschwester*); BGE 125 II 385 (*Solothurner Physiotherapeutinnen*).

³³⁰ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau vom 24.3.1996 (SR 151). Siehe zur Lohngleichheit insbesondere Art. 3 Abs.2, Art. 5 GlG.

³³¹ Siehe dazu Koller (Anm. 100), 664: “(...) neu im Rechtsgleichheitsartikel verankerte Auftrag an den Gesetzgeber”.

Zuständigkeit und geben nicht etwa dem Bund eine umfassende Förderkompetenz³³².

3. Wirtschaftsfreiheit und Sozialziele

Als Schlüsselbegriff eines bestimmten, Staat und Gesellschaft prägenden Wirtschaftssystems³³³ fand der Begriff der Wirtschaftsfreiheit einen zweifachen Eingang in die Verfassung³³⁴: Zum einen garantiert Art. 27 BV die Wirtschaftsfreiheit, vor allem im Sinne einer Berufsfreiheit, als individuelles Recht³³⁵; dass hierin wegen des Wegfalls der zuvor spezifischen Gesetzesvorbehalte ein Rückschritt für die Privatwirtschaft liegen sollte³³⁶, ist eher zu bezweifeln. Zum anderen verpflichtet Art. 94 Abs. 1, 3 BV den Staat in institutioneller Hinsicht auf den "Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit" und auf die Sorge für "günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft". Darin wird eine verfassungsrechtliche "Grundentscheidung für die marktorientierte Privatwirtschaft" gesehen³³⁷, die wie schon in der alten Verfassung auf den Pfeilern Wettbewerb und Gruppenvereinbarung, insbesondere aber dem Gedanken der Staatsfreiheit³³⁸ beruht. Insofern zeigt die neue schweizerische Verfassung zwar nicht in der Sache, aber doch in der äusseren Erscheinung jene klar privatwirtschaftliche Tendenz, die sie vom insoweit noch unentschiedenen Grundgesetz des Jahres 1949 (siehe Art. 14 Abs. 2, 15 GG) deutlich unterscheidet.

Hiermit kontrastiert der sozialrechtliche Teil der Verfassung, allerdings mehr in Gestalt von Sozialzielen als von Sozialrechten³³⁹, wobei der hierzu geäusserte

³³² Mader (Anm. 280), 701.

³³³ Zu den "Unverwechselbarkeiten des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts" Vallender (Anm. 253), 490.

³³⁴ Kritisch Nationalrat R. Gysin, Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 218, mit Bezug auf eine Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds: "Der Begriff Wirtschaftsfreiheit ist ein zu abstraktes, zu sehr an einer bestimmten neoliberalistischen Ideologie orientiertes Konzept(...)."

³³⁵ S.o. I.5.

³³⁶ In diese Richtung wohl Vallender (Anm. 253), 494ff. Zwar machten Art. 31 Abs. 2, 31^{bis} Abs. 2 aBV die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit ausdrücklich von der Beachtung des Grundsatzes dieser Freiheit als solcher abhängig; künftig sind jedoch alle Grundrechtsbeschränkungen, auch die des Art. 27 BV, den Voraussetzungen des Art. 36 BV unterworfen. Dass die Umstellung von "Handels- und Gewerbefreiheit" (dazu Y. Hangartner, Zur Konzeption der Handels- und Gewerbefreiheit, in: Staat und Gesellschaft, Festschrift für L. Schürmann, 1987, 117ff.) auf "Wirtschaftsfreiheit" die Beseitigung der bislang noch begrenzt gewährten Kartellfreiheit (vielleicht mit Blick auf eine europäische Rechtsvereinheitlichung) ermöglichen sollte, liegt nicht unbedingt nahe; allerdings könnte die Rechtsprechung eine solche Wende auf der Basis neuer Begriffe leichter begründen.

³³⁷ Vallender (Anm. 199), 682.

³³⁸ Vallender (Anm. 253), 494.

³³⁹ Eingehend M. Bigler-Eggenberger, Nachgeführte Verfassung: Sozialziele und Sozialrechte, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Y. Hangartner, 1998, 497ff.

Gedanke des Gegengewichts³⁴⁰ nur bedingt zum Zuge kommt. So enthält die neue Bundesverfassung neben den Gleichheitsrechten³⁴¹ – unter ihnen die sich auch gegen Private richtende³⁴² Lohngleichheit von Männern und Frauen – nur sehr wenige Sozialrechte, die sie relativ klar von den Sozialzielen unterscheidet. Zu den sogenannten “kleinen Sozialrechten”³⁴³, die Individualrechte darstellen, zählen lediglich der grundrechtliche Anspruch auf “Hilfe in Notlagen” (Art. 12 BV), den schon das Bundesgericht – allerdings in Gestalt eines “Rechts auf Existenzsicherung”³⁴⁴ – als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes anerkannt hatte³⁴⁵, der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV), der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistand im Falle der Mittellosigkeit (Art. 29 Abs. 3 BV) und wohl auch das schwer zu präzisierende Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Förderung (Art. 11 BV), das nach Wortlaut und Systematik zu den Grundrechten zu rechnen ist und zum Teil sogar als allgemeine Handlungsfreiheit speziell für Kinder und Jugendliche angesehen wird³⁴⁶. Darüber hinaus könnte die Rechtsprechung eines Tages versuchen, das grundsätzliche Recht auf Opferhilfe zu etablieren, falls Bund oder Kantone ihrem Gesetzgebungsauftrag aus Art. 124 BV (Art. 64^{ter} aBV) nicht hinreichend nachkommen sollten³⁴⁷. Insofern dürfte sich wie im Falle der nicht umgesetzten europäischen Richtlinie die Frage stellen, ob der Auftrag an den Gesetzgeber nicht jedenfalls im Kern so klar und bestimmt ist, dass er unmittelbar auf den Einzelfall angewandt werden kann und unter Umständen auch muss. Alle weiteren Bestimmungen sozialer Natur haben dagegen klar prinzipiellen Charakter. Dazu gehören in erster Linie die in Art. 41 BV genannten Sozialziele³⁴⁸, die gemäss Art. 41 Abs. 4 BV ausdrücklich keine Ansprüche auf staatliche Leistung gewähren, mithin keine Sozialrechte³⁴⁹ darstellen sollen. Interessant ist dabei, dass die Familie in diesem Zusammenhang (Ziel des Familienschutzes) ohne Bezug zur Ehe in einer

³⁴⁰ Dazu anschaulich Nationalrat E. Jutz et, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 240, mit Bezug auf Alt-Bundesrat Tschudi: “Die soziale Komponente muss die gesamte Rechtsordnung durchziehen. Sie bildet vor allem ein Gegengewicht zu der in der Bundesverfassung weit geöffneten Wirtschaftsfreiheit (...)”

³⁴¹ S.o. V.2.4.

³⁴² Mader (Anm. 280), 701; sowie oben V.2.4.

³⁴³ Dieser Begriff dürfte auch weiterhin gebräuchlich bleiben, obwohl er heute eher irreführend ist: Er geht auf frühere Besonderheiten bei der gerichtlichen Durchsetzung zurück. Siehe Mader, *ibid.*, 700 mit Anm. 8.

³⁴⁴ Das Recht auf Hilfe in Notlagen sollte gemeinsam mit der Präzisierung, dass nur die Person Anspruch auf Hilfe hat, die “nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen” die Subsidiarität der Hilfe unterstreichen. Dazu Mader, *ibid.*, 700. Es stellt sich unter diesen Umständen die Frage, ob die neue Bundesverfassung das zuvor ungeschriebene bestehende Recht auf Existenzsicherung einschränken bzw. modifizieren wollte. Verneinend Mader (*ibid.*), der in der Formulierung allerdings eine Verdeutlichung der “politischen Stimmungslage” sieht.

³⁴⁵ Siehe bereits Anm. 196 m.N.

³⁴⁶ Kley (Anm. 120), 316: “umfassende Handlungsfreiheit, soweit diese vor allem im Interesse der persönlichen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen steht.”

³⁴⁷ Siehe Mader (Anm. 280), 701.

³⁴⁸ Siehe zur Diskussion Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 238 ff.

³⁴⁹ Differenzierend Hangartner (Anm. 28), 153–154.

die "Lebensform" (siehe Art. 8 Abs.2 BV) offen lassenden Weise als "Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern" bezeichnet wird (Art. 41 Abs.1 *lit. c* BV). Weiter ist hervorzuheben, dass die neue Bundesverfassung zwar weder ein "Recht auf Arbeit" noch ein "Recht auf Wohnung", aber doch entsprechende Zielvorgaben enthält: Gemäss Art. 41 Abs.1 BV setzen sich Bund und Kantone zumindest dafür ein, dass "Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten" (*lit. d*) und "Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können" (*lit. e*). Eine gewisse Verstärkung dürften diese blossen Zielvorgaben durch diejenigen Bestimmungen erfahren, die es dem Bund erlauben, Gesamtarbeitsverträge (Art. 110 Abs.1 *lit. d*, Abs.2 BV) oder Rahmenmietverträge (Art. 109 Abs.2 BV) für allgemeinverbindlich zu erklären. Ob es sich dabei allerdings um eine "moderne" Form des sozialen Managements handelt, könnte durchaus bezweifelt werden. "Modern" erscheinen weder die Wirtschaftsfreiheit noch die sozialen Akzente für sich betrachtet, vielleicht aber doch die Kombination aus beiden, nämlich einigen wenigen Sozialrechten mit zahlreichen weiter gesteckten Sozialzielen.

4. Sicherung gegen "die wirtschaftlichen Folgen der Mutterschaft": Die Mutterschaftsversicherung

Zwischen der Gleichberechtigungsproblematik und der sozialen Frage ist das Thema "Mutterschaftsversicherung" angesiedelt. Gemäss Art. 41 Abs.2 BV setzen sich Bund und Kantone u.a. auch dafür ein, dass jede Person gegen die "wirtschaftlichen Folgen von ... Mutterschaft" gesichert ist. Damit korrespondiert Art. 116 Abs.3 und 4 BV, der die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung für obligatorisch ("Er [der Bund] richtet ... ein") erklärt. Gemeint ist damit, dass jede Mutter für eine bestimmte Zeit ein Gehalt aus der Sozialversicherungskasse erhalten soll, um die "Reproduktions-" und Erziehungsleistung wenigstens ansatzweise mit der Erwerbstätigkeit gleichzustellen. Hintergrund dieser Bestimmungen ist, dass die schweizerische Mutterschutzgesetzgebung den Frauen zwar seit geraumer Zeit durch Mutterschutzgesetzgebung das Arbeiten für eine bestimmte Dauer verbietet, dafür aber nicht in allen Kantonen eine Lohnersatzleistung von entsprechender Dauer vorgesehen ist. Vor ihm stellt sich die Idee der Mutterschaftsversicherung als eine besonders moderne Rechtsentwicklung dar, die aber gerade durch ein besonderes Defizit veranlasst ist. Grundsätzlicher betrachtet reagiert die Schweiz mit ihr auf eine weltweit gesehene Fehlentwicklung, die vor allem in den hochentwickelten Staaten gemeinsam mit anderen Faktoren zum dramatischen Rückgang der Geburtenrate führt. Interessanterweise hatte auch schon die alte Verfassung seit 1945 eine entsprechende Muss-Bestimmung³⁵⁰ enthalten (Art. 34^{quinquies} Abs.4 aBV), ohne dass diese jedoch im Wege der ausführenden Gesetzgebung jemals verwirklicht worden wäre. Gegen den am 18. Dezember

³⁵⁰ So dezidiert Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 339.

1998 von beiden Räten gebilligten Entwurf eines Gesetzes über die Mutterschaftsversicherung³⁵¹, der eine Finanzierung im Wege der Mehrwertsteuererhöhung um ein Prozent vorgesehen hatte, hatten arbeitgebernahe Kreise erfolgreich das Referendum ergriffen, so dass das Projekt der Mutterschaftsversicherung unterdessen in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 gescheitert ist. Damit läuft auch die neue Verfassungsbestimmung wie schon die alte vorerst leer.

5. Neue Technologien, Umwelt- und Tierschutz

Die Modernität einer Verfassung zeigt sich augenfällig in den Bestimmungen über neue Technologien und das Verhältnis zwischen dem Menschen und der Natur. Dazu zählen im technologischen Bereich Bestimmungen über die Kernenergie (Art. 90 BV), über deren weiteren Ausbau allerdings bis zum 23. September 2000 ein Moratorium verhängt wurde (Art. 196 Ziff. 4 aBV), den Schutz vor ionisierenden Strahlen (Art. 118 Abs.2 *lit. c* BV) oder die Gentechnologie und Fortpflanzungsmedizin (Art. 119f. BV) mit der Unterscheidung zwischen Humanbereich (Art. 119 BV: u.a. Fortpflanzungsmedizin) und "Ausserhumanbereich" (Art. 120 BV: u.a. "Würde der Kreatur"/"dignità della creatura" – im Französischen abweichend "intégrité des organismes vivants"³⁵² sowie Artenvielfalt), im Umweltrecht der Grundsatz der Nachhaltigkeit³⁵³ (Art. 73 BV), sodann der "Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt" (Art. 74 Abs.1 BV), das Verursacherprinzip (Art. 74 Abs.2 BV)³⁵⁴, die umweltverträgliche Energieversorgung (Art. 89 Abs.1 BV) und schliesslich der Tierschutz (Art. 80; siehe auch 120 Abs.2 Satz 2 BV). Die für die Schweiz bedeutsamen Regelungen über den alpenquerenden Transitverkehr ("Neue Alpentransversale") nebst Schwerverkehrsabgabe und Treibstoff-

³⁵¹ BBl 1998 5695.

³⁵² Eine vergleichbare Regelung – inklusive des Begriffes "Würde der Kreatur" bzw. "dignité de la créature" – bestand bereits in Form des Art. 24^{novies} Abs.3 aBV. Während diese Bestimmung aber auch in ihrer französischen Fassung den Würdebegriff gebrauchte, schlich sich bereits in die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates von 1995 die neue und vom Deutschen abweichende Formulierung "intégrité des organismes vivants" ein, ohne daß dies in den Verfassungsberatungen jedoch bemerkt worden wäre. Wie die französischen Übersetzungsdienste der Bundeskanzlei später angaben, sollte es sich um eine rein stilistische Änderung gehandelt haben, da der Ausdruck "dignité de la creature" in französischen Ohren unglücklich bzw. lächerlich klinge. Kritisch hierzu B. Sitter-Liver, Verfassung ohne "dignité de la créature", Unkorrekte Änderung im Nachführungsprozess, NZZ I.A. vom 26.7.1999, 13.

³⁵³ S.o. V. mit Anm. 281.

³⁵⁴ Dazu Bundesrat M. Leuenberger, Aml.Bull. StR (ReformBV) 1998, 77: "Die Diskussion, wie dann zu legiferieren ist und was dem Verursacherprinzip in Tat und Wahrheit jeweilen [sic] entspricht, haben wir beispielsweise bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Berechnungsweise gehabt. Das ist an sich ein plastisches Beispiel dafür, dass sich wissenschaftlich ohnehin nie ganz genau ermitteln lässt, worin die Ursache besteht, wer der Verursacher ist und welche Kosten er genau verursacht. Das ist immer auch eine politische und gesellschaftliche Ermessensfrage, die bei der Gesetzgebung, d.h. im Parlament, ihren Ausdruck finden wird. Das Prinzip als generelle Stossrichtlinie und die Legitimation, dem Verursacher dann die entsprechenden Kosten zu überbürden, sind in diesem Artikel festgelegt."

steuer (Art. 84 ff. BV) hatten schon in die alte Bundesverfassung Einzug gehalten³⁵⁵.

Obwohl dabei zumeist die Kompetenzzuweisung – in der Regel an den Bund – im Vordergrund steht (z. B. Art. 74, 80, 89, 90, 118 BV), bindet die Verfassung den Gesetzgeber gelegentlich auch – so z. B. bei der Fortpflanzungsmedizin³⁵⁶ und Gentechnologie im Humanbereich (Art. 119 BV) – an detaillierte Grundsätze. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich auch schon die alte Bundesverfassung seit 1992 (Art. 24^{novies} aBV) der Fortpflanzungsmedizin gewidmet hatte. Eine interessante Lösung hat insoweit das in Deutschland³⁵⁷ unbewältigte Problem des verfassungsrechtlichen Tierschutzes gefunden, da die neue Verfassung mit Art. 80 BV zwar scheinbar nur eine Kompetenzzuweisung enthält, die obligatorischen, tendenziell das Tier schützenden Regelungsaufgaben aber so eingehend bezeichnet, dass von einem Tierschutz kraft Kompetenzwahrnehmung die Rede sein kann. In diesem Zusammenhang gesehen werden sollte auch Art. 120 Abs. 2 Satz 2 BV, der die “Würde der Kreatur” zwar nur im Hinblick auf Eingriffe in das Erbgut von Tieren zur Regelungsmaxime für den Gesetzgeber erhebt, sich vielleicht aber doch zum Ausgangspunkt eines umfassenderen Prinzips entwickeln kann.

6. Die Kultur des Unterschieds: Stadt und Land, Berg und Tal, kulturelle Vielfalt

Ein für die Schweiz charakteristisches Problem³⁵⁸ sind die grossen politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den “städtischen Agglomerationen”³⁵⁹ und den landwirtschaftlich geprägten, oft entlegenen Alpenregionen bzw. “Berggebieten”. Während dieses Problem in den vorangegangenen Verfassungen der Schweiz eher verschwiegen wurde, da man offenbar auf den allgemeinen Fortschritt und die Harmonisierung der Lebensgewohnheiten setzte, verleiht Art. 50 Abs. 3 BV nun einer neuen Sichtweise Ausdruck, indem er den Bund zur Berücksichtigung der “besondere[n] Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete” verpflichtet³⁶⁰. Neu daran ist die Erwähnung der Städte, deren besondere Belastungen in der alten Verfassung – im Unterschied zu den Berggebieten (insbes. Art. 42 aBV) – nicht hinreichend zum

³⁵⁵ S.o. I.5.c.

³⁵⁶ Siehe bereits Art. 24^{novies} aBV sowie das am 18.12.1998 von beiden Räten gebilligte Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (BBl 1998 5714).

³⁵⁷ Siehe Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages, Drucksachen 12/1590, 12/1670 und Beschluß des Bundesrates, Drucksache 741/91 (Beschluß), 1993 (Separatdruck), 135 ff.

³⁵⁸ Anschaulich dazu Bundesrat M. L e u e n b e r g e r, Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 70: “Es ist bei verschiedenen Diskussionen über die Gräben in diesem Land – zwischen der Romandie und der deutschsprachigen Schweiz z. B. – immer wieder betont worden, dass der wirkliche, der gefährliche Graben für dieses Land der kulturelle Graben zwischen Stadt und Land ist.”

³⁵⁹ Es handelt sich dabei um einen “definierten Begriff”: Das Bundesamt für Statistik führt eine Liste der Agglomerationen. Siehe Ständerat W. L o r e t a n, Amtl. Bull. StR (ReformBV) 1998, 100.

³⁶⁰ Siehe auch Art. 103 BV zur Strukturförderung.

Ausdruck kamen. Parallel hierzu betont die neue schweizerische Verfassung in ihrem Abschnitt über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen nicht etwa wie das deutsche Grundgesetz des Jahres 1949 (im Hinblick auf die Verteilung der Steuern) die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 106 Abs.3 Nr.2 GG), sondern nennt im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesrechts die "kantonale[n] Besonderheiten", denen Rechnung zu tragen ist (Art. 46 Abs.2 BV). Aus solchen Formulierungen spricht eine "Kultur des regionalen Unterschieds", die es zwar faktisch längst gegeben hat, die aber erst jetzt auch allgemein erkennbar werden soll. Wie brisant sie politisch ist, lässt sich aus der Behauptung ihrer Gegner ersehen, die Bestimmung ziele in Wahrheit darauf, die Städte und insbesondere ihre "Sozialfälle" aus der Bundeskasse zu subventionieren oder gar den Rest der Schweiz die Drogenexperimente der Stadt Zürich finanzieren zu lassen³⁶¹.

Parallel zur Kultur des regionalen (im Sinne eines wirtschaftlichen und sozialen) Unterschieds verdeutlicht die neue Verfassung – sehr viel stärker als die alte – auch die Kultur der kulturellen Vielfalt. Das zeigt sich vor allem in Bestimmungen wie Art. 69 Abs.3 BV, der die "Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes" betrifft, oder Art. 70 über die verschiedenen Sprachen. Das Motiv der Vielfalt schlägt sich schliesslich wie ein Leitmotiv in der Präambel nieder, die generell die "Vielfalt in der Einheit" beschwört, dabei aber auch ein Spannungsverhältnis zwischen "Vielfalt" und "Zusammenhalt"³⁶² erkennen lässt.

7. Einbindung in die Weltgemeinschaft

Mit der inneren Vielfalt stimmt das Bewusstsein von der Einbindung in eine Weltgemeinschaft überein. Die "Eine-Welt-Perspektive" bringt die neue Bundesverfassung nicht nur in ihren zahlreichen Hinweisen auf die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts (ohne Klärung der Rangfrage)³⁶³ zum Ausdruck, sondern auch in der Präambel ("in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt"), den in Art. 2 BV aufgelisteten Staatszwecken ("für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung") und vor allem den in Art. 54 BV beschriebenen Zielen der Aussenpolitik ("Linderung von Not und Armut in der Welt", "Achtung der Menschenrechte", Förderung der Demokratie", "friedliche[s] Zusammenleben der Völker", "Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen"³⁶⁴). Man mag hierin eine

³⁶¹ Anschaulich dazu die Ausführungen von Nationalrat U. Schlüer, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 256. Siehe zur Drogenfrage den Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroïn vom 9.10.1998 (AS 1998, 2293) mit Botschaft des Bundesrates vom 18.2.1998 (BBl 19981607).

³⁶² Zum Spannungsverhältnis R. Rhinow, Diskussionsvotum, in: Protokoll der 132. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins, ZSR N.F. 117 (1998), II, 722, 724–725.

³⁶³ S.o. III.4.

³⁶⁴ Zum Letzteren Mader (Anm. 280), 703: "Die neue Bundesverfassung trägt somit dem grenzüberschreitenden, weltumspannenden Charakter der Umweltprobleme Rechnung. Sie fordert den Staat auf, diese Probleme nicht nur innerstaatlich anzugehen und Verantwortung für die Umwelt in einem globalen Sinn zu übernehmen."

Grundlage für die gelegentlich eingeforderte "ausserpolitische Kultur"³⁶⁵ sehen. Dass diese gefälligen Erklärungen aber keine unmittelbaren praktischen Auswirkungen haben, versteht sich von selbst. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 38 Abs.3 BV, der den Bund ermächtigt, die Einbürgerung staatenloser Kinder zu "erleichtern". Damit scheint die Schweiz nun zumindest im Ansatz die Vorgaben des Art. 7 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes aufzugreifen und diesen Bestandteil eines internationalen Schutzinstruments in ihre Verfassung zu integrieren; allerdings hat sie gerade zu dieser Konventionsbestimmung einen Vorbehalt zugunsten ihrer Bürgerrechtsgesetzgebung erklärt, "die keinen Anspruch auf Erwerb der schweizerischen Staatsangehörigkeit" einräume³⁶⁶. Es dürfte unter diesen Umständen interessant zu beobachten sein, ob und wieweit sich der Bund auf der Grundlage des neuen Art. 38 Abs.3 BV von dem Vorbehalt entfernen und die an sich bestehende Kompetenz der Kantone zur Einbürgerung – die allerdings an eidgenössische Mindestvorschriften gebunden ist (Art. 38 Abs.2 BV; Art. 44 Abs.2 Satz 2 aBV) – überwinden kann.

8. Die Subsidiarität der Bundesgewalt

Dass der Bund nur diejenigen Aufgaben erfüllen darf, die die Bundesverfassung ihm zuweist (Art. 42 Abs.1, Art. 3 BV), während die Kantone selbst darüber bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Art. 43 BV), entspricht dem für Bundesstaaten üblichen Regelungsmuster. Die neue Schweizerische Bundesverfassung unterscheidet sich aber darin von den meisten anderen Bundesverfassungen, dass der Bund gemäss Art. 42 Abs.2 BV diejenigen Aufgaben "übernimmt", die "einer einheitlichen Regelung bedürfen". Entgegen dem etwas missverständlichen Wortlaut ist damit nicht etwa gemeint, dass der Bund zusätzliche Aufgaben unter Hinweis auf das Erfordernis einer einheitlichen Regelung an sich ziehen dürfte, sondern es handelt sich – wie schon bei der analogen Formulierung des EG-Vertrags – um eine ausdrückliche Formulierung des Prinzips der Subsidiarität³⁶⁷, also um eine materielle Beschränkung der Bundeskompetenzen, die auf Betreiben des Ständerats³⁶⁸ in der gegebenen Form³⁶⁹ eingefügt worden ist. Die Absätze 1 und 2 des Art. 42 BV kor-

³⁶⁵ C. Gasteyer, Schweizerische Aussenpolitik auf dem Prüfstand, NZZ I.A. vom 3.9.1997, 31.

³⁶⁶ S.o. Anm. 305.

³⁶⁷ Dazu H. Koller, Subsidiarität als Verfassungsprinzip, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Y. Hangartner, 1998, 675 ff.; J. Voyame, Le principe de la subsidiarité dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons, in: Festschrift für K. Eichenberger, 1982, 121 ff.; P. Häberle, Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre, AÖR 1994, 169 ff. Siehe auch Y. Hangartner, Art. 3 der Bundesverfassung, in: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für M. Lendi, 1998, 155, insbes. 161 ff.

³⁶⁸ Siehe Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 226.

³⁶⁹ Dazu Ständerat R. Rhinow (KBE), Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 211: "Hier liegt nun in Absatz 2 eine Differenz vor, indem der Nationalrat auf der Formulierung beharrt: 'Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.' Wir haben den Grundsatz ausgedeutet [sic], indem wir formuliert haben: 'Er übernimmt diejenigen Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen'; siehe

respondieren also miteinander, indem Absatz 1 beschreibt, welche Aufgaben der Bund grundsätzlich erfüllt, während Absatz 2 dann die tatsächliche Übernahme dieser Aufgabe einer weiteren Voraussetzung unterwirft. Zwar wird teilweise auch vertreten, dass man die Vorschrift als Kompetenzausübungsregel bzw. "als politische Rechtfertigung der Behördenvorlagen für Partialrevisionen der BV und für Bundesgesetze oder Gesetzesänderungen"³⁷⁰ verstehen sollte; die Funktion einer solch "politischen" Rechtfertigung ist aber im Zusammenhang der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht ganz klar. Sofern diese Überlegung auf eine Kompetenzerweiterung zielt, würde sie dem die Vorschrift tragenden Subsidiaritätsanliegen gerade nicht gerecht.

9. Die Harmonisierung der auswärtigen Gewalt mit der internen Kompetenzordnung

9.1. Handlungs- und Mitwirkungsrechte der Kantone im Bereich der Aussenpolitik

Die neue Bundesverfassung stellt nun erstmals im Grundsatz klar, dass die auswärtigen Angelegenheiten in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundes liegen (Art. 54 Abs. 1 BV), baut aber zugleich auch die Rolle der Kantone in der Aussenpolitik³⁷¹ aus. Damit trägt sie einer jüngeren Entwicklung Rechnung, die kennzeichnet, dass zunehmend mehr Entscheidungen auf immer mehr Gebieten auf der internationalen Ebene getroffen werden, die sich nicht mehr auf die grundlegenden Fragen der Beziehungen der Staaten zueinander (Krieg und Frieden, diplomatische Beziehungen etc.) beschränken: Je stärker sich die Weltwirtschaft vernetzt, je beweglicher die Menschen werden, je weiter die Umweltfolgen industrieller Produktion reichen, umso häufiger müssen auch Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Gliedstaaten auf der völkerrechtlichen Ebene koordiniert werden. Diesen Formen der intensiven, vor keinen Staatsgrenzen Halt machenden Einwirkungen der staatlich verfassten Gesellschaften aufeinander hält das klassische Bundesstaatsverständnis, nach dem der Gesamtstaat die aussenpolitischen Entscheide trifft, schon seit langem nicht mehr stand³⁷². Bereits Art. 9 aBV unterschied daher die Verträge über Gegenstände des Staatsverkehrs, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei, die die Kantone unter Umständen selbst abschliessen durften, von dem in Art. 8 aBV aufgeführten exklusiven Recht des Bundes, "Krieg

auch ders., *ibid.*, 61, und ZSR (Anm. 362), 725. Siehe aber auch Hangartner (Anm. 28), 150, der auf kontraproduktive Aspekte der nun verrechtlichten Subsidiaritätsklausel verweist; sowie P. Richli, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, ZSR N.F. 117 (1998), II 139ff.

³⁷⁰ Schweizer (Anm. 138), 672.

³⁷¹ Dazu Th. Pfisterer, Von der Rolle der Kantone in der Aussenpolitik, Ein Beitrag zur aktuellen politischen Diskussion, ZBl 97 (1996), 544ff.

³⁷² Eingehend B. Ehrenzeller, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, 1993, 283ff.; P. Schönenberger, Stellung und Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Y. Hangartner, 1998, 749ff.

zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge” mit dem Ausland einzugehen.

Dieser schon angebahnten Entwicklung fügt die neue Bundesverfassung nun eine weitere Dimension hinzu: Nicht nur dürfen die Kantone in erweitertem Masse selbst Verträge mit dem Ausland schliessen (Art. 56 BV)³⁷³; Art. 55 BV schreibt nun auch die generelle Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden vor. Dabei kommt den “Stellungnahmen” (Plural) der Kantone dann ein “besonderes Gewicht” zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind (Art. 55 Abs.3 Satz 1 BV). Zwar teilt die Bestimmung nicht mit, welche Konsequenzen ein möglicher Widerstand der Kantone hat³⁷⁴ und ob für sie allein ihre Regierungen sprechen oder ihre Stellungnahmen auch der demokratischen Rückkoppelung bedürfen³⁷⁵, die Kantone wirken in diesen Fällen aber zumindest “in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen” mit. Damit repräsentiert die Bestimmung eine neue Generation von Regelungen über die auswärtige Gewalt, die heute in vielen Fällen weder vom Gesamtstaat alleine noch getrennt durch Bund oder Gliedstaaten – mit eventuellem Genehmigungserfordernis –, sondern nur noch gemeinsam (oder besser: koordiniert) wahrgenommen werden kann³⁷⁶. Charakteristisch für sie sind die auch in Art. 55 BV erkennbaren Kernpunkte Information-Anhörung-Mitwirkung, die einerseits einen aktuellen “Regelungstrend” ausdrücken, andererseits aber doch auf frühere Gesetzgebungspläne³⁷⁷ und eine etablierte Praxis³⁷⁸ zur Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik zurückgreifen können. Obwohl es zu weit gehen dürfte, in Art. 55 BV schon den Ansatz für eine vertikale (bundesstaatliche) Gewaltenteilung in der

³⁷³ S.o. II.4.2.

³⁷⁴ Kritisch Hangartner (Anm. 28), 151: “Die Praxis wird darauf achten müssen, dass sich daraus nicht Vetorechte der Kantone entwickeln, welche die ausserpolitische Handlungsfähigkeit der Eidgenossenschaft beeinträchtigen könnten.”

³⁷⁵ So Hangartner, *ibid.*, 149.

³⁷⁶ Siehe dazu auch Art. 23 GG betreffend die Beteiligung der deutschen Bundesländer an der weiteren Entwicklung der Europäischen Union.

³⁷⁷ Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes Botschaft vom 15.12.1997, BBl 19981163; sowie Amtl.Bull. StR, 1998, 1315; Amtl.Bull. StR, 1999, 632. Siehe auch K. Siegwart, Die Kantone und die Europapolitik des Bundes, 1997; Th. Sturm, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, 1998.

³⁷⁸ Bereits im November 1997 hatten Bundesrat und Kantonsregierungen (gemeinsame Sitzung Bund-Kantone) den sogenannten “Föderalistischen Dialog” anstelle der früheren “Von-Wattenwyl-Gespräche Bund-Kantone” als sogenanntes “Kontaktgremium” ins Leben gerufen (siehe BBl 19983794), um u. a. auch die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik zu verstärken. Grund für diese institutionalisierte Form der Zusammenarbeit war die Erkenntnis, dass immer mehr völkerrechtliche Verträge durch die Kantone innerstaatlich umgesetzt und die Kantone daher möglichst frühzeitig, d. h. schon während der völkerrechtlichen Verhandlungen, einbezogen werden mussten. Im Rahmen des Föderalistischen Dialogs hat sich unterdessen die Praxis entwickelt, für wichtige Dossiers (z. B. Verhandlungen mit der EU, Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik) paritätische Arbeitsgruppen (Bund und Kantone) einzusetzen. Auf die Arbeit einer solchen Arbeitsgruppe geht auch der Entwurf des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (Anm. 377) zurück. Siehe zur Kritik an diesem Verfahren BBl 19983787, 3793.

Aussenverfassung zu sehen³⁷⁹, handelt es sich doch um eine Form der Kompensation³⁸⁰, die der schleichenden Aushöhlung der kantonalen Kompetenzen im Inneren durch eine immer weiter ausgreifende Aussenpolitik Grenzen setzen wird.

9.2. Die Beteiligung des Parlaments an der Aussenpolitik

Auch die Schweiz folgt der sich in Europa abzeichnenden Tendenz³⁸¹, das Parlament über die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge hinaus an der Aussenpolitik zu beteiligen. Dies geschieht in der Überzeugung, dass die Aussenpolitik im demokratischen Verfassungsstaat ungeachtet der staatstheoretischen Überlieferung keine Domäne der Exekutive mehr sein kann (*„Demokratisierung der Aussenpolitik“*³⁸²). Somit besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten nun *„unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung“* und vertritt die Eidgenossenschaft nach aussen (Art. 184 Abs. 1 BV); die Bundesversammlung *„beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland“* (Art. 166 Abs. 1 BV). Wie schon beim Problem der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Kantonen beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge steht auch dahinter die Erkenntnis, dass eine starre Kompetenzaufteilung – hier: zwischen Bundesrat und Bundesversammlung – in der heutigen Situation zunehmender Auswirkungen der Aussenpolitik auf die Innenpolitik³⁸³ nicht mehr möglich ist; an die Stelle der vormaligen Regierungskompetenz ist insofern eine *„Zuständigkeit zu gesamter Hand“* getreten³⁸⁴. Unter praktischen Gesichtspunkten hatten wohl auch voran-

³⁷⁹ In diese Richtung Biaggini (Anm. 230), 725.

³⁸⁰ Hierzu Nationalrätin D. Vallender (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 274: *„Art. 50 [Entwurf], (...), ist ein Kernartikel. Die Bundesverfassung soll den Kantonen garantieren, dass sie an denjenigen aussenpolitischen Entscheiden beteiligt werden, die Probleme angehen, die in ihre Zuständigkeitsbereiche fallen oder ihre wesentlichen Interessen tangieren. In diesen Fällen werden auch ihre Stellungnahmen stärker gewichtet, ohne jedoch den Bund zu binden. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Bedeutung und die Anzahl der vom Bund abgeschlossenen internationalen Verträge ständig zunehmen. Diese verpflichten unter anderem auch die Kantone in Bereichen, in denen sie eigentlich selber zuständig wären. Zum Ausgleich sollten sie daher bei solchen aussenpolitischen Entscheiden mitwirken können.“*

³⁸¹ Dazu beispielhaft die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte: BVerfGE 99, 286, 381 ff. (*„Parlamentsvorbehalt“*); BVerfG EuGRZ 1999, 355 ff. Siehe auch die folgende Anm.

³⁸² Dazu Rhinow (Anm. 362), 724; Biaggini (Anm. 230), 726. Siehe auch Kälin (Anm. 225), 29.

³⁸³ So Nationalrat S. Schmid (KBE), Amtl. Bull. NR (ReformBV) 1998, 79.

³⁸⁴ Siehe Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996 (Anm. 32): *„(...) Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die Gewalten zum Zusammenwirken an. Es handelt sich somit um ein ‚Verhältnis zu gesamter Hand‘, wie sie im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten dem heutigen Gewaltenteilungsverständnis bzw. der in der Lehre geäusserten Meinung entspricht [Nachweis: B. Ehrenzeller, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, 1993]. Dem Bundesrat kommt nach der verfassungsrechtlichen Konzeption der Grossheit der aussenpolitischen Führung zu. Das Parlament verfügt neben dem Recht zur Genehmigung*

gegangene Konflikte zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung eine Rolle gespielt, die nun – z.B. mit Blick auf die Frage eines Beitritts zur Europäischen Union – zugunsten einer “Grundausrichtungskompetenz” des Parlaments aufgelöst werden sollen³⁸⁵.

VI. Zur Bedeutung der neuen Verfassung

Die neue Verfassung begegnete schon in den Verfassungsberatungen sehr grundlegender Kritik, weil sie die Herausforderungen der Zeit, insbesondere aber die Auseinandersetzung mit den Rückwirkungen der europäischen Integration auf die Schweiz, nicht angenommen, sondern sich “aus der Geschichte verabschiedet” habe³⁸⁶. Auch in der Doktrin war bereits von einer “introvertierten Verfassungstradition” die Rede, welche die neue Verfassung vor allem im Hinblick auf die aussenpolitischen Belange und die internationale Vernetzung

von Staatsverträgen über erhebliche mittelbare Einflussmöglichkeiten: Erlass aussenpolitisch relevanter Gesetzgebungsakte und Beschlüsse, Genehmigung von Berichten, Finanzhoheit, Obergericht und generell aussenpolitische Debatten. Zunehmende aussenpolitische Vernetzung und, damit einhergehend, intensivierte Ausstrahlung der Aussen- auf die Innenpolitik haben die Bundesversammlung freilich veranlasst, verstärkten unmittelbaren Einbezug im Bereich der Aussenpolitik zu suchen: (...)” Siehe auch Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 79. Ständerätin E. Forster, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 132, 135, sprach insoweit von “kompensatorische[n] Einflussmöglichkeiten”, die dem Parlament gegeben werden müssen.

³⁸⁵ Aufschlussreich hierzu die Stellungnahme von Nationalrat H. Thür, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 81: “Er [der Artikel] besagt doch klipp und klar, dass das Parlament für die Festlegung der grundlegenden Ziele zuständig ist, und das heisst doch auch, dass der Bundesrat auf der Basis dieser Ziele die Aussenpolitik führt. Was heisst ‘Festlegung der grundlegenden Ziele’? Wir können das an einem ganz schönen Beispiel entwickeln, (...): das EU-Beitrittsgesuch des Bundesrates. Das hat ja eine Riesenempörung ausgelöst! Wir waren damals (...) für dieses Beitrittsgesuch, aber es stellt sich doch in diesem Zusammenhang die Frage, ob vor einem solchen Schritt nicht die grundlegende Ausrichtung in bezug auf die Europapolitik in diesem Parlament hätte festgelegt werden sollen.” Dagegen Nationalrat R. Engler, *ibid.*, 82: “Hinzu kommt noch, dass gelernt werden muss, in der Aussenpolitik auch zeitgerecht zu handeln. (...) Das ist zweifellos auch eine Lehre aus dem Nein zum EWR. (...) Wenn aussenpolitische Verhandlungen einmal gescheitert sind, kommt diese Chance vielleicht nicht so schnell wieder. Insofern unterscheidet sich die Aussenpolitik ganz wesentlich von der Innenpolitik. Ich möchte Ihnen also beliebt machen, dass wir hier eine starke Führung belassen, dass wir dem Bundesrat auch das Handeln und damit die operative Ausrichtung zubilligen und dass wir unsere Mitwirkung etwas zurücknehmen (...).”

³⁸⁶ Anschaulich Nationalrat J.-C. Rennwald, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 8–9: “Enfin, ce projet est pour moi ‘sorti de l’histoire’, en ce sens qu’il ne tient pas suffisamment compte des principaux changements économiques, sociaux et culturels intervenus ces dernières décennies en Suisse et dans le monde. Il oublie toute la problématique des répercussions de l’intégration européenne sur notre système politique, ce qui me paraît assez grave.” Siehe auch Nationalrat J.-F. Leuba, *ibid.*, 9: “... On aurait ainsi pu imaginer que si la Suisse était entrée dans l’EEE ou, plus encore, après son éventuelle adhésion à l’Union européenne, il aurait été ou il serait nécessaire de faire une nouvelle constitution (...);” sowie Nationalrat H. Thür, *ibid.*, 11: “(...) Wir stehen vor einem Gebäude aus dem letzten Jahrhundert, dessen Bausubstanz zwar gut ist, dessen Raumeinteilung und sanitäre Installationen aber den heutigen Bedürfnissen nicht mehr genügen. Und da kommt der Bauherr und entschliesst sich, mit der Fassade zu beginnen, weil er den Mut für eine gründliche Innenrenovation nicht hat. Oder anders gesagt: Die nachgeführte Verfassung stellt keine Weichen für die Zukunft (...).”

pflüge³⁸⁷. Dieser Vorwurf war unvermeidlich, wollte das Projekt doch nur "Nachführung" des Geltenden und Anerkannten sein und keine hochumstrittenen Zukunftsfragen aufwerfen, die es womöglich insgesamt der Gefahr des Scheiterns ausgesetzt hätten. Speziell die Regelung des möglichen Beitritts der Schweiz zur EU beschränkt sich daher wie schon die alte auf eine Bestimmung über die Volksrechte im Falle des Beitritts "zu supranationalen Gemeinschaften" (obligatorisches Referendum gemäss Art. 140 Abs. 1 *lit. b* BV³⁸⁸); im übrigen betonte der Bundesrat, dass die neue Bundesverfassung "nicht EU-kompatibel" sei und im Falle des Beitritts in einem eigenen Reformpaket geändert werden müsse³⁸⁹.

Nur im Rahmen des lediglich massvoll erweiterten Nachführungsbegriffs stellt die neue Bundesverfassung das Staatsrecht der Schweiz auf eine neue Grundlage. Befreit von den kuriosen Lösungen vergangener Probleme, welche die in die Jahre gekommene alte Verfassung an vielen Stellen bot, sind nun alle Bestimmungen auch in ihrem Wortlaut wieder praktisch relevant. Daneben wird eine transparente Gliederung des Textes die Bedeutung der systematischen Auslegung erhöhen. Wo Rechtsprechung und Lehre bislang auf die Kreativität des Bundesgerichts oder die Normen internationaler Konventionen angewiesen waren, können sie sich nun wieder auf innerstaatliche Regelungen konzentrieren; es findet eine Rückbesinnung auf die "eigenen" rechtlichen Werte statt. Ebenso wird die Verfassung dem Parlament wieder als Orientierungshilfe dienen und auch dort verfassungsmässige Grundlagen für den Erlass neuer Gesetze bereithalten, wo die alte Bundesverfassung schwieg oder zumindest unklar war³⁹⁰. Speziell die Gesetzgebungsorgane trifft nun die Aufgabe, umfangreiche "Anpassungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe"³⁹¹ vorzunehmen, um die schon vorausgesehenen Diskrepanzen zwischen der neuen Verfassung und dem einfachen Recht zu beheben. Insoweit löst die Verfassungsreform einen "Gesetzgebungsschub" aus, dessen einzelne Gegenstände sich vor dem Hintergrund der nachgeführten Bundesverfassung selbst wieder als Nachführungsakte, nämlich als Nachführung des einfachen Rechts an die geschriebene Verfassung, charakterisieren lassen.

Auch für das Bundesgericht hat sich die Lage geändert, weil der Vorwurf, den Willen des Verfassungsgebers durch die Kreation ungeschriebener Individualrechte zu umgehen, zumindest für die nächste Zukunft angesichts einer gerade aktualisierten Verfassung ganz besonders naheliegt³⁹². Ähnlich ergeht es der

³⁸⁷ NZZ I.A. vom 27.10.1999, 30 ("Professorale Kritik der neuen Bundesverfassung, Berner Tage für juristische Praxis") unter Bezugnahme auf Th. Cottier.

³⁸⁸ Siehe bereits Art. 89 Abs. 5 aBV.

³⁸⁹ Eingehend dazu Bundesrat A. Koller, Aml.Bull. NR (ReformBV) 1998, 44.

³⁹⁰ Koller (Anm. 22), 10f.

³⁹¹ Dazu eingehend die Botschaft des Bundesrats vom 11.8.1999 (Anm. 1).

³⁹² Vgl. Nationalrat E. Engelberger, *ibid.*, 135: "(...) Dies [ungeschriebene Verfassungsrecht] sollte nach der Nachführung schlussendlich keine Rolle mehr spielen, wird sich aber auch im Laufe der Jahre durch verschiedenste Auslegungen wieder entwickeln." (Hervorh. durch die Verfasser.) Siehe auch Kley (Anm. 120), 312, 318: Das Bundesgericht würde "kaum mehr eine Chance haben, in den nächsten Jahren ein neues, ungeschriebenes Recht anzuerkennen", sowie Anm. 91.

Exekutive, deren Blick für das Erreichte die nachgeführte Verfassung schärfen wird. Konnte sie früher oft eine "Praxis" begründen, die nur mehr oder weniger Ausdruck ungeschriebenen Verfassungsrechts war, nimmt die neue Verfassung sie wieder vollumfänglich in die Pflicht. Jedes staatliche Handeln wird auf eine neue Art begründungsbedürftig, weil seine Rechtsgebundenheit ("das Recht" i.S.v. Art. 5 Abs.1 BV) sich nun vor allem auch auf eine Bundesverfassung bezieht, die auf die heutigen Verfassungsfragen Antwort geben will. Solange und soweit sie dies tut, bleibt kein Raum mehr für eine "bewährte Praxis" der Bundesbehörden oder eine kreative Rechtsprechung des Bundesgerichts und entfällt die Frage nach dem ungeschriebenen Verfassungsrecht: Das sogenannte "Legitimierungsproblem"³⁹³, insbesondere die Legitimierung einer noch jungen Praxis, scheint vorübergehend gelöst.

Selbst wenn sich die Schweiz mit der neuen Bundesverfassung aber ein "Fundament für die Eidgenossenschaft des 21. Jahrhunderts"³⁹⁴ errichtet hat, ist doch die Entstehung neuer Verfassungswirklichkeiten neben der geschriebenen Verfassung schon aus dem heutigen Blickwinkel heraus wahrscheinlich. So hat sich in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg eine Rechtskultur des ungeschriebenen Verfassungsrechts gebildet und verfestigt, für die "ungeschriebene Verfassungsrechte"³⁹⁵ bzw. eine "bewährte Praxis" der Regierung feststehende Begriffe und eingübte Verhaltensmuster geworden sind. In diesen Zusammenhang kann auch der sogenannte "pragmatische Methodenpluralismus"³⁹⁶ des Schweizerischen Bundesgerichts eingeordnet werden, dessen Herausbildung in den fünfziger Jahren zeitlich mit der Einführung der ungeschriebenen Verfassungsrechte zusammenfällt und wie diese ein sehr grosses Flexibilitätsbedürfnis belegt. Schliesslich fällt auf, wie stark schon die parlamen-

³⁹³ Dazu Ehrenzeller (Anm. 78), insbes. 652, 654. Siehe auch Nationalrat P. Baumberger, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 214: "Das Bundesgericht hat (...) in kreativer Weise, teils gestützt auf die EMRK, verschiedene neue Grundrechte als ungeschriebene Verfassungsrechte geschaffen. Wir übernehmen diese heute in die nachzuführende Verfassung, um auch diesen Rechten die Legitimation von Volk und Ständen zu geben (...)." Interessant Bundesrat A. Koller, Amtl.Bull. StR (ReformBV) 1998, 21: "(...) Ich sehe es durchaus als erwünscht und richtig an, dass uns diese Nachführung die Gelegenheit gibt, beispielsweise eine Europäische Menschenrechtskonvention, die unseren Staat ja nachhaltig geprägt hat, nachträglich auch durch eine Volksabstimmung zu legitimieren (...)."

³⁹⁴ Nationalrat S. Schmid, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 497.

³⁹⁵ Siehe zum historischen und politischen Kontext der seit 1959 geübten Praxis des Bundesgerichts, Grundrechte als ungeschriebene Verfassungsrechte anzuerkennen, Rossinelli (Anm. 315), insbs. 104ff. Siehe zur deutschen Rechtslage jüngst H.A. Wolff, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, 1999.

³⁹⁶ Eingehend dazu H. P. Walter, Der Methodenpluralismus des Bundesgerichts bei der Gesetzesauslegung, in: recht 1999, 157ff. Bundesrichter Walter erläutert u.a. auch die sogenannte "zweite Formel" des Methodenpluralismus, wonach das Bundesgericht sich auch von einem klaren(!) Wortlaut abzuweichen unter bestimmten Umständen berechtigt hält, wenn etwa der Gesetzgeber das Ergebnis der wörtlichen Auslegung "nicht gewollt haben kann" (BGE 124 III 266 [Erw. 4]). Er vertritt dabei die Auffassung, dass der schweizerische Richterstand traditionell eine im Vergleich zu seinen ausländischen Kollegen und Kolleginnen "grössere Freiheit gegenüber dem Gesetz" beanspruche (*ibid.*, 165) und sich insbesondere vom "weitentwickelten deutschen Legalitätsdenken" (*ibid.*, 163) unterscheidet.

tarischen Stellungnahmen in den Verfassungsberatungen betonen, dass der Grundrechtskatalog der noch nicht einmal in Kraft getretenen Verfassung keinen abschliessenden Charakter haben soll³⁹⁷. Unter diesen Umständen erscheint ihr 'kodifikatorischer' Charakter in einem besonderen Licht: Sicher besteht die Möglichkeit, die noch ausstehenden Reformvorhaben (Gedanke des "offenen Prozesses") wie auch alle künftigen Pläne zur Ergänzung und Weiterentwicklung der Verfassung im Wege der gewöhnlichen Teilrevision³⁹⁸ zu verwirklichen. Theoretisch kann die neue Verfassung mithilfe dieses Instruments wie schon die alte laufend an die sich verändernden Umstände angepasst werden; tatsächlich erscheint aber die das geschriebene Verfassungsrecht ergänzende Praxis von Bundesgericht und Bundesregierung als prägend für das schweizerische System: Weil jede Verfassungsänderung der Zustimmung des Volkes bedarf (Art. 140 Abs. 1 *lit. a* BV), wird auch in Zukunft nicht jede erforderliche Anpassung gelingen und werden die Verfassungsorgane genügt bleiben, problematische Vorhaben³⁹⁹ nicht der Volksabstimmung auszusetzen, sondern sie der Bundesregierung und dem Bundesgericht zur "praktischen" Bewältigung anzuvertrauen, auch wenn dieses Vorgehen rechtliche und politische Grenzen hat. In etwas fernerer Zukunft werden dann auch wieder einzelne vorhandene Verfassungsbestimmungen (siehe Art. 39 Abs. 7

³⁹⁷ Siehe Nationalrat J. Gross, Amlt.Bull. NR (ReformBV) 1998, 147f.: "Die neue Verfassung enthält einen ausführlichen Katalog der Grundrechte. Es ist aber unbestritten und ergibt sich auch aus der Botschaft, dass dieser Katalog im bundesrätlichen Verfassungsentwurf nicht abschliessend verstanden wird. Es ist also weiterhin Raum für ungeschriebene Grundrechte des Bundesgerichtes. Meines Erachtens (...) muss dies in der Verfassung ausdrücklich gesagt werden. (...) Verfassungsrechtlich ist der offene Verfassungs- und Grundrechtsbegriff ein wesentliches Element der europäischen Rechtskultur. Grundrechtsentwicklungsklauseln oder Auffangklauseln (...), sind in einigen europäischen Verfassungen verankert, aber auch z.B. in einem Amendment der USA-Verfassung (...)." Ebenso Nationalrätin V. Hubmann (KBE), *ibid.*, 150: "Sowohl Herr Bundesrat Koller als auch die Vertreter der Verwaltung versicherten uns (...), dass der Grundrechtskatalog ganz klar nicht abschliessend sei"; sowie Bundesrat A. Koller, *ibid.*, 151: "Der Bundesrat hatte nie die Absicht, einen abschliessenden Grundrechtskatalog in der Verfassung zu normieren, wie das beispielsweise in der Europäischen Menschenrechtskonvention der Fall ist. Dem Bundesgericht soll es auch künftig unbenommen bleiben, neue Grundrechte zu schaffen oder den Anwendungsbereich bestehender Grundrechte zu konkretisieren. (...) Der Bundesrat neigt gar der Auffassung zu, wie sie vor allem vom grossen Staatsrechtler Zaccaria Giacometti entwickelt worden ist, der einmal brillant formuliert hat, der Grundrechtsschutz in unserer Verfassung sei zwar formal lückenhaft, sachlich aber lückenlos. Sachlich lückenlos, weil von der Wertordnung her, die hinter dieser freiheitlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen Ordnung liegt, potentiell alle Gefährdungen der Freiheiten geschützt sein sollen. Daran werden wir nichts ändern." Kritisch zur Berufung auf Giacometti ("vom Bundesgericht ausdrücklich abgelehnt worden") Kley (Anm. 120), 306 Anm. 14. Kley (*ibid.*, 306) sieht im übrigen "keine eindeutigen Anhaltspunkte" für ein "qualifiziertes Schweigen" des Parlaments und kommt daher uneingeschränkt zu dem Ergebnis, der Grundrechtskatalog der nachgeführten Bundesverfassung stelle "keine abschliessende Kodifikation" dar.

³⁹⁸ Statt vieler Ständerat R. Rhinow (KBE), Amlt.Bull. StR (ReformBV) 1998, 17f.: "Die Verfassung ist kein Ewigkeitswerk, und wir wollen, dass sie mit Volksinitiativen, dass sie mit Teilrevisionen wieder à jour gebracht wird, und zwar laufend (...) (...). Die nachgeführte, aktualisierte Verfassung ist der Beginn eines Prozesses; so hat es der Bundesrat verstanden, und so hat es auch die Kommission verstanden"; sowie Bundesrat Koller (Anm. 29).

³⁹⁹ Nach W. Linder, Schweizerische Demokratie, 1999, 244, werden Verfassungsvorlagen von Bundesrat und Parlament "relativ häufig, nämlich in mehr als einem Viertel aller Fälle", abgelehnt.

aBV: Golddeckung der Währung) durch entgegenstehende Praxis überlagert und schliesslich lautlos "ausser Kraft" treten, weil niemand sich für ihre aufwendige Entfernung aus der Verfassung (mit Volksabstimmung) engagiert.

Die Gründe hierfür liegen im System der direkten Demokratie: Gerade das Beispiel Schweiz zeigt, wie sehr das in Verfassungsfragen mitbestimmende Volk am "Vertrauten, Gewohnten, Bewährten"⁴⁰⁰ festzuhalten versucht. In ihm verwirklicht sich zugleich die mögliche Regel, dass die Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit umso grösser wird, je anspruchsvoller die Bestimmungen über die Verfassungsänderung sind. So führt das eidgenössische System mit seiner obligatorischen Volksabstimmung nahezu unvermeidlich zur Verstetigung des Status quo⁴⁰¹: Sicher liegt die nächste Totalrevision noch in weiter Ferne, zweifellos ist die Aktualisierung der Verfassung gelungen⁴⁰²; doch besteht die Möglichkeit der Diskrepanz zwischen dem, was die Staatsorgane in die Verfassung einfügen würden, und dem, was auch die Akzeptanz des Volkes finden könnte, von Anfang an. Hierauf wird das reformierte schweizerische Staatsrecht mit der gewohnten Flexibilität reagieren: Von heute an entsteht ein neuer *acquis suisse*, der sich im Takt, den die Rechtswirklichkeit vorgibt, wieder ganz allmählich vom Verfassungstext entfernt.

Zum Schluss bleibt zu sagen: Nachführung ist ein schmerzlicher Prozess, weil er bewusst macht, was schon lange gilt bzw. ständige Praxis der Gerichte und Behörden gewesen ist. Als hätte sich das Schweizervolk einer gemeinschaftlichen Psychoanalyse unterzogen, drückt der Verfassungstext im übertragenen Sinne aus, was im 'kollektiven Unbewussten' der Schweiz vorhanden war. Eine Minderheit, welche die "Rechtswirklichkeit, in der wir leben", nicht zur Kenntnis nehmen wollte, hat den analytischen Prozess mit Schrecken durchlaufen und wie schon beim Verfassungsentwurf von 1977⁴⁰³ mit Abwehr reagiert; eine knappe Mehrheit konnte in der neuen Verfassung dagegen erkennen, "was uns zusammenhält und worüber wir uns einig sind."⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ Eichenberger (Anm. 14).

⁴⁰¹ Eingehend zu den "innovationshemmenden Entscheidungswirkungen" des Referendums Linder (Anm. 399), 255 ff., 258 (speziell zur innovationshemmenden Funktion des Verfassungsreferendums). Danach begünstigt das Referendum "die Verteidiger des Status quo" und benachteiligt "Veränderungs- oder Reformtendenzen" vor allem deshalb, weil Ablehnung leichter als Zustimmung zu mobilisieren ist, so dass ein Vorhaben umso verletzbarer wird, je mehr Neuerungen es enthält (S.255). Zu sehen ist allerdings, dass das obligatorische Verfassungsreferendum ein Gegenstück in der Verfassungsinitiative findet, der die alte Verfassung einige besonders innovative Formulierungen (siehe z. B. Anm. 91 zur Alpeninitiative) verdankt.

⁴⁰² Relativierend Nationalrat C. Waber, Amtl.Bull. NR (ReformBV) 1998, 126 (mit Bezug auf die Gottesanrufung in der Präambel): "Auch nach der Mise à jour der Bundesverfassung wird die Eidgenossenschaft nicht zu einem Paradies."

⁴⁰³ Hierzu J.P. Müller, Grundrechte und staatsleitende Grundsätze im Spannungsfeld heutiger Grundrechtstheorie, ZSR N.F. 97 (1978), I 265 ff., 281. Vgl. auch R. Rhinow, Versuch einer kritischen Zwischenbilanz. Zur Diskussion über den Bundesverfassungsentwurf, in: Inlandredaktion der NZZ (Hrsg.), Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung. Beiträge zur Diskussion, 1979, 80 ff., 82.

⁴⁰⁴ Bundesrat A. Koller anlässlich der Eröffnung des Abstimmungskampfes über die neue Bundesverfassung am 18.2.1999, zitiert nach NZZ vom 19.2.1999, 13.

Summary⁴⁰⁵

The New Swiss Constitution

On 18 April 1999, a bare majority of the Swiss people and the Cantons (Federal States) adopted a new Federal Constitution (*Bundesverfassung*)⁴⁰⁶ which entered into force on 1 January 2000. It is the third federal constitution since the establishment of the Swiss Confederation as a federal state in 1848, replacing the outdated 1874 Constitution after previous efforts, in particular the very ambiguous draft constitution of 1977, had failed. With only 35.5 per cent of the electorate participating in last year's referendum, no more than 59.2 per cent of the voters affirmed the proposal which obtained a majority in only thirteen of twenty-three Cantons, the opposition mainly coming from the rural German-speaking Cantons.

The ultimate success of the project was mainly due to the cautious approach at reform taken by the Swiss Parliament (*Bundesversammlung*) and Government (*Bundesrat*): They carefully avoided proposing a new Constitution to the people, maintaining to have done no more than transforming the constitutional law already in force into a new constitutional text. This concept of reform was called *Nachführung* (French: *mise à jour*) which signifies approximately "updating" or "authentic restatement of the law", bringing the text in line with actual constitutional practice. It referred to the extensive gloss of judge-made constitutional law, the constitutional conventions and the practices that had grown out of and around the aging 1874 Constitution (*acquis suisse*), for instance in the area of human rights. As the old Constitution lacked a sufficient fundamental rights catalog, the Federal Court (*Bundesgericht*) was compelled to develop a plethora of unwritten constitutional rights or draw upon the European Convention of Human Rights.

Linguistic modernization was regarded as the core of the update. Accordingly, both chambers of Parliament intensively debated about gender-neutral language. In the German text, they finally decided to adopt both male and female versions with regard to any relevant word (particularly those concerning public functions), in conformity with a practice constantly used since 1992 with regard to the German version of Federal statutes. In contrast, the new French text only refers to *êtres humains* (human beings) in place of the former *hommes* (men) so that the German and the French version of the Constitution differ slightly from each other.

The reformers, however, used a fairly comprehensive "political" concept of updating the constitution ("*politischer*" *Nachführungsbegriff*). They did not merely remove obsolete provisions, clarify and modernize the text, fill in gaps and absorb the unwritten *acquis suisse*, bringing it all into a new systematic order. They also undertook some genuine reforms which they considered as acceptable to the general public. Much more extensive and controversial reform projects likely to jeopardize the whole project were separated out and

⁴⁰⁵ Summary by the authors.

⁴⁰⁶ *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999/Constitution of the Swiss Federation of 18.4.1999*. On 18.12.1998, both of the Chambers of the Swiss Parliament accepted the new Constitution. It was the year of the 150th anniversary of the Swiss Federation which was established in 1848.

postponed. They include the reform of the people's participation in law-making, of political organs and of the judiciary system all of which have already been drafted.

It was hotly debated whether or not the new Constitution went beyond the concept of update (even in a comprehensive political sense). Indeed, new provisions had been introduced concerning language and minority rights, the specific right not to be treated arbitrarily, the granting of new legislative powers to the Federation (e.g., with regard to cultural affairs, professional training, financial services, national security), the execution of federal laws by Cantonal authorities, the transfer of territories from one Canton to another, the powers of the Cantons to conclude international treaties on a regional level, the Parliament's power to mandate specific executive action, etc. The nationalist opposition to constitutional reform did not primarily challenge these genuine attempts at reform but rather attacked updates that did not go beyond the *acquis suisse* but were considered as incompatible with their ideas of sovereignty, neutrality, a strong army, family values, etc.

With regard to the reception of foreign and international law, the new Swiss Constitution has adopted some provisions and concepts derived from the European Convention on Human Rights as well as the German Constitution (Basic Law) of 1949. Like the Basic Law, it now expressly protects human dignity, it guarantees the essence (*Wesensgehalt*) of each fundamental individual right absolutely and it attributes a constitutional status to political parties and parliamentary parties. It is not clear whether the Swiss Constitution has also adopted the German notion of a residual catch-all fundamental right protecting against each and every governmental encroachment on liberty not covered by one of the more specific fundamental rights guarantees (*Auffanggrundrecht*). But the provision outlawing infringements of human dignity, which slightly differs from the German prototype, could serve as such.

The "modern" character of the new Swiss Constitution is particularly evident in Art. 2, which in defining the state purpose of Switzerland also refers to "sustainable development" (*nachhaltige Entwicklung*), cultural pluralism (*kulturelle Vielfalt*), equal opportunities for male and female citizens (in addition to a specific equal rights provision), the protection of natural resources and the endeavor towards a peaceful and just international order. As a general matter, the new Constitution defines Swiss (state) identity as pluralist in any respect, culturally as well as politically. On the other hand, there is no provision on state symbols such as the flag or the national anthem. Thus, the *Bundesverfassung* represents a modern type of constitution stressing the responsibilities of a small state which regards itself as part of a uniting and interdependent world. This approach is also reflected in the formulation of the fundamental rights provisions which in general guarantee the rights including political rights of either "persons" (including legal entities) or "human beings", reserving to citizens only the right to vote in Federal elections.

Modern conceptions have also influenced the new equal rights provision (Art. 8) which not only outlaws discrimination on the basis of traditional criteria such as race, gender, or religion, but also physical, mental and psychological handicap, age and "way of life" (*Lebensform*), the latter implicitly referring to sexual orientation. The Constitution also permits affirmative action for the benefit of women and the handicapped. Arts. 41 (2) and 116 (3), (4) provide for the establishment of a "motherhood insurance" to compensate women for financial disadvantages due to motherhood. However, this constitutional mandate cannot be carried out for the time being, because the majority of the Swiss people rejected a bill on motherhood insurance in a recent referendum.

<http://www.zaoerv.de>

The provisions on the foreign relations power have been adapted to modern concepts of the vertical and horizontal separation of powers, and democracy. While Art. 55 explicitly guarantees the right of Cantons to be informed and participate in foreign policy-making, Art. 56 grants them the power to make treaties with foreign regional authorities. Art. 166 now expressly confirms the participation of Parliament in the foreign relations power.

After all, "*Nachführung*" (up-dating) turned out to be a painful procedure revealing what kind of fundamental law and principles had already existed, were regularly practised or, at least, accepted before. It is reminiscent of a collective psychoanalysis revealing the common sense of the Swiss people in renewing their society in order to make it fit for the start of the next millenium. It is true that the updated Constitution will provide answers to most constitutional questions in the foreseeable future, but nevertheless official practice is certain to develop yet again, gradually leading to new unwritten constitutional law and opening up new discrepancies between text and reality. Although the instrument of partial revision will allow for some adaptations, this probably is the price to be paid by a constitutional system which requires the consent of the people for every amendment, taking into account that the general public tends to prefer the constitutional *status quo*. Thus, the growth of a new *acquis suisse* will be inevitable, necessitating a further constitutional update which will provide the opportunity for future constitutional reform.

Anhang

Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998¹

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996², beschliesst:

I

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999³

Präambel

Im Namen Gottes des Allmächtigen! Das Schweizervolk und die Kantone, in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung, im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken, im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben, im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen, gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen, geben sich folgende Verfassung:

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Schweizerische Eidgenossenschaft

Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Art. 2 Zweck

1 Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

2 Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

3 Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.

¹ AS (Amtliche Sammlung des Bundesrechts) 1999, 2556; künftig SR (Systematische Sammlung) 101. Die deutsche, französische und italienische Version der neuen Bundesverfassung sind auch über die Homepage des Instituts im Internet (<http://www.virtual-institute.de>), und zwar über die Verbindung Links zum ausländischen öffentlichen Recht-Europa-Schweiz-Gliederungspunkt 2.1. (Verfassung), direkt abrufbar.

² BBl 1997 I 1.

³ Datum der Annahme durch Volk und Stände. Siehe zu den noch abstimmungsbedürftigen neuen Artikeln aus dem Bereich der Justizreform Anm. 43 zum Beitrag von Kayser/Richter in diesem Heft.

4 Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Art. 4 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Art. 5 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

1 Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

2 Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

3 Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

4 Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Art. 6 Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele

1. Kapitel: Grundrechte

Art. 7 Menschenwürde

Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.

Art. 8 Rechtsgleichheit

1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

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

4 Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

Art. 9 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Art. 10 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

1 Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten.

2 Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.

3 Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.

Art. 11 Schutz der Kinder und Jugendlichen

1 Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

2 Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

<http://www.zaoerv.de>

Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Art. 13 Schutz der Privatsphäre

1 Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

2 Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

Art. 14 Recht auf Ehe und Familie

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

Art. 15 Glaubens- und Gewissensfreiheit

1 Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

2 Jede Person hat das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

3 Jede Person hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

4 Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

Art. 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

1 Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

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

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

Art. 17 Medienfreiheit

1 Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

2 Zensur ist verboten.

3 Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Art. 18 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 19 Anspruch auf Grundschulunterricht

Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.

Art. 20 Wissenschaftsfreiheit

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.

Art. 21 Kunstfreiheit

Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.

Art. 22 Versammlungsfreiheit

1 Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

2 Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

Art. 23 Vereinigungsfreiheit

1 Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet.

2 Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen.

3 Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.

<http://www.zaoerv.de>

Art. 24 Niederlassungsfreiheit

1 Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen.

2 Sie haben das Recht, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen.

Art. 25 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung

1 Schweizerinnen und Schweizer dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden; sie dürfen nur mit ihrem Einverständnis an eine ausländische Behörde ausgeliefert werden.

2 Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.

3 Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.

Art. 26 Eigentumsgarantie

1 Das Eigentum ist gewährleistet.

2 Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Art. 27 Wirtschaftsfreiheit

1 Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

2 Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

Art. 28 Koalitionsfreiheit

1 Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie ihre Organisationen haben das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben.

2 Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

3 Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

4 Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

Art. 29 Allgemeine Verfahrensgarantien

1 Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

2 Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

3 Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Art. 30 Gerichtliche Verfahren

1 Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Ausnahmegerichte sind untersagt.

2 Die Person, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, hat Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird. Das Gesetz kann einen anderen Gerichtsstand vorsehen.

3 Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 31 Freiheitsentzug

1 Die Freiheit darf einer Person nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen werden.

2 Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen. Sie hat insbesondere das Recht, ihre nächsten Angehörigen benachrichtigen zu lassen.

3 Jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich einer Richterin oder einem Richter vorgeführt zu werden; die Richterin oder der Richter entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innert angemessener Frist.

4 Jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs.

Art. 32 Strafverfahren

1 Jede Person gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig.

2 Jede angeklagte Person hat Anspruch darauf, möglichst rasch und umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, die ihr zustehenden Verteidigungsrechte geltend zu machen.

3 Jede verurteilte Person hat das Recht, das Urteil von einem höheren Gericht überprüfen zu lassen. Ausgenommen sind die Fälle, in denen das Bundesgericht als einzige Instanz urteilt.

Art. 33 Petitionsrecht

1 Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

2 Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.

Art. 34 Politische Rechte

1 Die politischen Rechte sind gewährleistet.

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

Art. 35 Verwirklichung der Grundrechte

1 Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

2 Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

3 Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Art. 36 Einschränkungen von Grundrechten

1 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

2 Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

3 Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

4 Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

2. Kapitel: Bürgerrecht und politische Rechte

Art. 37 Bürgerrechte

1 Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.

2 Niemand darf wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas anderes vor.

Art. 38 Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

1 Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

2 Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

3 Er erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder.

Art. 39 Ausübung der politischen Rechte

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

2 Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.

3 Niemand darf die politischen Rechte in mehr als einem Kanton ausüben.

4 Die Kantone können vorsehen, dass Neuzugezogene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen.

Art. 40 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

1 Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.

2 Er erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Pflicht, Militär- oder Ersatzdienst zu leisten, die Unterstützung sowie die Sozialversicherungen.

3. Kapitel: Sozialziele

Art. 41

1 Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

- a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat;
- b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;
- c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;
- d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;

f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;

g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

2 Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitmung gesichert ist.

3 Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

4 Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden

1. Kapitel: Verhältnis von Bund und Kantonen

1. Abschnitt: Aufgaben von Bund und Kantonen

Art. 42 Aufgaben des Bundes

1 Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

2 Er übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Art. 43 Aufgaben der Kantone

Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.

2. Abschnitt: Zusammenwirken von Bund und Kantonen

Art. 44 Grundsätze

1 Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen.

2 Sie schulden einander Rücksicht und Beistand. Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe.

3 Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

Art. 45 Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes

1 Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.

2 Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.

Art. 46 Umsetzung des Bundesrechts

1 Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.

2 Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

3 Der Bund trägt der finanziellen Belastung Rechnung, die mit der Umsetzung des Bundesrechts verbunden ist, indem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt.

Art. 47 Eigenständigkeit der Kantone

Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone.

Art. 48 Verträge zwischen Kantonen

1 Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

2 Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen.

3 Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Art. 49 Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts

1 Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor.

2 Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.

3. Abschnitt: Gemeinden

Art. 50

1 Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

2 Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

3 Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

4. Abschnitt: Bundesgarantien

Art. 51 Kantonsverfassungen

1 Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.

2 Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.

Art. 52 Verfassungsmässige Ordnung

1 Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.

2 Er greift ein, wenn die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann.

Art. 53 Bestand und Gebiet der Kantone

1 Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

2 Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen.

3 Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.

4 Grenzberichtigungen können Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

2. Kapitel: Zuständigkeiten

1. Abschnitt: Beziehungen zum Ausland

Art. 54 Auswärtige Angelegenheiten

1 Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.

2 Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

3 Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen.

Art. 55 Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

1 Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.

2 Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein.

3 Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.

Art. 56 Beziehungen der Kantone mit dem Ausland

1 Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen.

2 Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren.

3 Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

2. Abschnitt: Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz

Art. 57 Sicherheit

1 Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.

2 Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Art. 58 Armee

1 Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.

2 Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.

3 Der Einsatz der Armee ist Sache des Bundes. Die Kantone können ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen.

Art. 59 Militär- und Ersatzdienst

1 Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.

2 Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.

3 Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.

4 Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

5 Personen, die Militär- oder Ersatzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

Art. 60 Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee

1 Die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee sind Sache des Bundes.

2 Die Kantone sind im Rahmen des Bundesrechts zuständig für die Bildung kantonaler Formationen, für die Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen sowie für die Beschaffung von Teilen der Bekleidung und Ausrüstung.

3 Der Bund kann militärische Einrichtungen der Kantone gegen angemessene Entschädigung übernehmen.

Art. 61 Zivilschutz

1 Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ist Sache des Bundes.

2 Der Bund erlässt Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen.

3 Er kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.

4 Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.

5 Personen, die bei der Erfüllung des Schutzdienstes gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.

3. Abschnitt: Bildung, Forschung und Kultur

Art. 62 Schulwesen

1 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.

2 Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte September.

Art. 63 Berufsbildung und Hochschulen

1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.

2 Er betreibt technische Hochschulen; er kann weitere Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

Art. 64 Forschung

1 Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung.

2 Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

3 Er kann Forschungsstätten errichten, übernehmen oder betreiben.

Art. 65 Statistik

1 Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.

2 Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.

Art. 66 Ausbildungsbeihilfen

1 Der Bund kann den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen gewähren.

2 Er kann zudem in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung ergreifen.

Art. 67 Jugend und Erwachsenenbildung

1 Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.

2 Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen.

Art. 68 Sport

1 Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.

2 Er betreibt eine Sportschule.

3 Er kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären.

Art. 69 Kultur

1 Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig.

2 Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern.

3 Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.

Art. 70 Sprachen

1 Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

2 Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

3 Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

4 Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

5 Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

Art. 71 Film

1 Der Bund kann die Schweizer Filmproduktion und die Filmkultur fördern.

<http://www.zaoerv.de>

2 Er kann Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen.

Art. 72 Kirche und Staat

1 Für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat sind die Kantone zuständig.

2 Bund und Kantone können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften.

3 Bistümer dürfen nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden.

4. Abschnitt: Umwelt und Raumplanung

Art. 73 Nachhaltigkeit

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Art. 74 Umweltschutz

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

2 Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

3 Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 75 Raumplanung

1 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes.

2 Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

3 Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

Art. 76 Wasser

1 Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.

2 Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

3 Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

4 Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. Sie können für die Wassernutzung in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben erheben. Der Bund hat das Recht, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen; er entrichtet dafür eine Abgabe und eine Entschädigung.

5 Über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben entscheidet der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone. Können sich Kantone über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen nicht einigen, so entscheidet der Bund.

6 Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Anliegen der Kantone, aus denen das Wasser stammt.

Art. 77 Wald

1 Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

2 Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.

3 Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes.

Art. 78 Natur- und Heimatschutz

1 Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig.

2 Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

3 Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.

4 Er erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.

5 Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.

Art. 79 Fischerei und Jagd

Der Bund legt Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel.

Art. 80 Tierschutz

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz der Tiere.

2 Er regelt insbesondere:

- a. die Tierhaltung und die Tierpflege;
- b. die Tierversuche und die Eingriffe am lebenden Tier;
- c. die Verwendung von Tieren;
- d. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen;
- e. den Tierhandel und die Tiertransporte;
- f. das Töten von Tieren.

3 Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

5. Abschnitt: Öffentliche Werke und Verkehr

Art. 81 Öffentliche Werke

Der Bund kann im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen.

<http://www.zaoerv.de>

Art. 82 Strassenverkehr

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.

2 Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen.

3 Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen.

Art. 83 Nationalstrassen

1 Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher.

2 Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes.

3 Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.

Art. 84 Alpenquerender Transitverkehr⁴

1 Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist.

2 Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Sie müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

3 Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten.

Art. 85 Schwerverkehrsabgabe⁵

1 Der Bund kann auf den Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind.

2 Der Reinertrag der Abgabe wird zur Deckung von Kosten verwendet, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen.

3 Die Kantone werden am Reinertrag beteiligt. Bei der Bemessung der Anteile sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen.

Art. 86 Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben⁶

1 Der Bund kann auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben.

2 Er erhebt eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen durch Motorfahrzeuge und Anhänger, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen.

3 Er verwendet die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen;
- b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs;

⁴ Mit Übergangsbestimmung.

⁵ Mit Übergangsbestimmung.

⁶ Mit Übergangsbestimmung.

- c. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen;
- d. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
- e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen.

4 Reichen diese Mittel nicht aus, so erhebt der Bund einen Zuschlag zur Verbrauchssteuer.

Art. 87 Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger

Die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt ist Sache des Bundes.

Art. 88 Fuss- und Wanderwege

1 Der Bund legt Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest.

2 Er kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung solcher Netze unterstützen und koordinieren.

3 Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze und ersetzt Wege, die er aufheben muss.

6. Abschnitt: Energie und Kommunikation

Art. 89 Energiepolitik

1 Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

2 Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

3 Der Bund erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten. Er fördert die Entwicklung von Energietechniken, insbesondere in den Bereichen des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

4 Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig.

5 Der Bund trägt in seiner Energiepolitik den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung; er berücksichtigt die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit.

Art. 90 Kernenergie⁷

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie ist Sache des Bundes.

Art. 91 Transport von Energie

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie.

2 Die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe ist Sache des Bundes.

Art. 92 Post- und Fernmeldewesen

1 Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.

⁷ Mit Übergangsbestimmung

2 Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.

Art. 93 Radio und Fernsehen

1 Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

2 Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

3 Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

4 Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

5 Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden.

7. Abschnitt: Wirtschaft

Art. 94 Grundsätze der Wirtschaftsordnung

1 Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

2 Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei.

3 Sie sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft.

4 Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.

Art. 95 Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit⁸

1 Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

2 Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum. Er gewährleistet, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder mit einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonal anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können.

Art. 96 Wettbewerbspolitik

1 Der Bund erlässt Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen.

2 Er trifft Massnahmen

a. zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung durch marktmächtige Unternehmen und Organisationen des privaten und des öffentlichen Rechts;

b. gegen den unlauteren Wettbewerb.

⁸ Mit Übergangsbestimmung.

Art. 97 Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

1 Der Bund trifft Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten.

2 Er erlässt Vorschriften über die Rechtsmittel, welche die Konsumentenorganisationen ergreifen können. Diesen Organisationen stehen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Rechte zu wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.

3 Die Kantone sehen für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vor. Der Bundesrat legt die Streitwertgrenze fest.

Art. 98 Banken und Versicherungen

1 Der Bund erlässt Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen; er trägt dabei der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung.

2 Er kann Vorschriften erlassen über Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen.

3 Er erlässt Vorschriften über das Privatversicherungswesen.

Art. 99 Geld- und Währungspolitik

1 Das Geld- und Währungswesen ist Sache des Bundes; diesem allein steht das Recht zur Ausgabe von Münzen und Banknoten zu.

2 Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie wird unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet.

3 Die Schweizerische Nationalbank bildet aus ihren Erträgen ausreichende Währungsreserven; ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.

4 Der Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank geht zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone.

Art. 100 Konjunkturpolitik

1 Der Bund trifft Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

2 Er berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden. Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.

3 Im Geld- und Kreditwesen, in der Aussenwirtschaft und im Bereich der öffentlichen Finanzen kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

4 Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.

5 Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren. Die abgeschöpften Mittel sind stillzulegen; nach der Freigabe werden direkte Abgaben individuell zurückerstattet, indirekte zur Gewährung von Rabatten oder zur Arbeitsbeschaffung verwendet.

6 Der Bund kann die Unternehmen zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten; er gewährt dafür Steuererleichterungen und kann dazu auch die Kantone verpflichten. Nach der Freigabe der Reserven entscheiden die Unternehmen frei über deren Einsatz im Rahmen der gesetzlichen Verwendungszwecke.

Art. 101 Aussenwirtschaftspolitik

1 Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.

2 In besonderen Fällen kann er Massnahmen treffen zum Schutz der inländischen Wirtschaft. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 102 Landesversorgung⁹

1 Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

2 Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 103 Strukturpolitik¹⁰

Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 104 Landwirtschaft

1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

2 Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

3 Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
- b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
- c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
- d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
- f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

4 Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Art. 105 Alkohol

Die Gesetzgebung über Herstellung, Einfuhr, Reinigung und Verkauf gebrannter Wasser ist Sache des Bundes. Der Bund trägt insbesondere den schädlichen Wirkungen des Alkoholkonsums Rechnung.

Art. 106 Glücksspiele¹¹

1 Die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien ist Sache des Bundes.

⁹ Mit Übergangsbestimmung.

¹⁰ Mit Übergangsbestimmung.

¹¹ Mit Übergangsbestimmung.

2 Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist eine Konzession des Bundes erforderlich. Er berücksichtigt bei der Konzessionserteilung die regionalen Gegebenheiten und die Gefahren des Glücksspiels.

3 Der Bund erhebt eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe; diese darf 80 Prozent der Bruttospielerträge aus dem Betrieb der Spielbanken nicht übersteigen. Sie wird zur Deckung des Bundesbeitrags an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet.

4 Für die Zulassung von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit sind die Kantone zuständig.

Art. 107 Waffen und Kriegsmaterial

1 Der Bund erlässt Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

2 Er erlässt Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial.

8. Abschnitt: Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit

Art. 108 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

1 Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

2 Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.

3 Er kann Vorschriften erlassen über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung.

4 Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten.

Art. 109 Mietwesen

1 Der Bund erlässt Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse, sowie über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

2 Er kann Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen erlassen. Solche dürfen nur allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie begründeten Minderheitsinteressen sowie regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen und die Rechtsgleichheit nicht beeinträchtigen.

Art. 110 Arbeit¹²

1 Der Bund kann Vorschriften erlassen über:
den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;

b. das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten;

c. die Arbeitsvermittlung;

d. die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

¹² Mit Übergangsbestimmung.

2 Gesamtarbeitsverträge dürfen nur allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen und die Rechtsgleichheit sowie die Koalitionsfreiheit nicht beeinträchtigen.

3 Der 1. August ist Bundesfeiertag. Er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt und bezahlt.

Art. 111 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

1 Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

2 Der Bund sorgt dafür, dass die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können.

3 Er kann die Kantone verpflichten, Einrichtungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren.

4 Er fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.

Art. 112 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung¹³

1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

2 Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

- a. Die Versicherung ist obligatorisch.
- b. Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken.
- c. Die Höchstreute beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente.
- d. Die Renten werden mindestens der Preisentwicklung angepasst.

3 Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch Beiträge der Versicherten, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge bezahlen;
- b. durch Leistungen des Bundes und, wenn das Gesetz es vorsieht, der Kantone.

4 Die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen zusammen höchstens die Hälfte der Ausgaben.

5 Die Leistungen des Bundes werden in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt.

6 Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden.

Art. 113 Berufliche Vorsorge¹⁴

1 Der Bund erlässt Vorschriften über die berufliche Vorsorge.

2 Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

- a. Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.

¹³ Mit Übergangsbestimmung.

¹⁴ Mit Übergangsbestimmung.

b. Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

c. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern.

d. Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern.

e. Für bestimmte Gruppen von Selbstständigerwerbenden kann der Bund die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklären.

3 Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen.

4 Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen; der Bund kann für die Lösung besonderer Aufgaben gesamtschweizerische Massnahmen vorsehen.

Art. 114 Arbeitslosenversicherung

1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung.

2 Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

a. Die Versicherung gewährt angemessenen Erwerbsersatz und unterstützt Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

b. Der Beitritt ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

c. Selbstständigerwerbende können sich freiwillig versichern.

3 Die Versicherung wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge bezahlen.

4 Bund und Kantone erbringen bei ausserordentlichen Verhältnissen finanzielle Leistungen.

5 Der Bund kann Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge erlassen.

Art. 115 Unterstützung Bedürftiger

Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.

Art. 116 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

1 Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

2 Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

3 Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.

4 Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

Art. 117 Kranken- und Unfallversicherung

1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung.

2 Er kann die Kranken- und die Unfallversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären.

Art. 118 Schutz der Gesundheit

1 Der Bund trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit.

2 Er erlässt Vorschriften über:

- a. den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können;
- b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren;
- c. den Schutz vor ionisierenden Strahlen.

Art. 119 Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich

1 Der Mensch ist vor Missbräuchen der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie geschützt.

2 Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit menschlichem Keim- und Erbgut. Er sorgt dabei für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Familie und beachtet insbesondere folgende Grundsätze:

- a. Alle Arten des Klonens und Eingriffe in das Erbgut von menschlichen Keimzellen und Embryonen sind unzulässig.
- b. Nichtmenschliches Keim- und Erbgut darf nicht in menschliches Keimgut eingebracht oder mit ihm verschmolzen werden.
- c. Die Verfahren der medizinisch unterstützten Fortpflanzung dürfen nur angewendet werden, wenn die Unfruchtbarkeit oder die Gefahr der Übertragung einer schweren Krankheit nicht anders behoben werden kann, nicht aber um beim Kind bestimmte Eigenschaften herbeizuführen oder um Forschung zu betreiben; die Befruchtung menschlicher Eizellen ausserhalb des Körpers der Frau ist nur unter den vom Gesetz festgelegten Bedingungen erlaubt; es dürfen nur so viele menschliche Eizellen ausserhalb des Körpers der Frau zu Embryonen entwickelt werden, als ihr sofort eingepflanzt werden können.
- d. Die Embryonenspende und alle Arten von Leihmutterschaft sind unzulässig.
- e. Mit menschlichem Keimgut und mit Erzeugnissen aus Embryonen darf kein Handel getrieben werden.
- f. Das Erbgut einer Person darf nur untersucht, registriert oder offenbart werden, wenn die betroffene Person zustimmt oder das Gesetz es vorschreibt.
- g. Jede Person hat Zugang zu den Daten über ihre Abstammung.

Art. 119 a¹⁵ Transplantationsmedizin

1 Der Bund erlässt Vorschriften auf dem Gebiet der Transplantation von Organen, Geweben und Zellen. Er sorgt dabei für den Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Gesundheit.

2 Er legt insbesondere Kriterien für eine gerechte Zuteilung von Organen fest.

3 Die Spende von menschlichen Organen, Geweben und Zellen ist unentgeltlich. Der Handel mit menschlichen Organen ist verboten.

Art. 120 Gentechnologie im Ausserhumanbereich

1 Der Mensch und seine Umwelt sind vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt.

¹⁵ Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 (BBl 1999 2912) und BB vom 28. September 1999 (BBl 1999 8768).

2 Der Bund erlässt Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen. Er trägt dabei der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung und schützt die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten.

9. Abschnitt: Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern

Art. 121

1 Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.

2 Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

10. Abschnitt: Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen

Art. 122 Zivilrecht

1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts ist Sache des Bundes.

2 Für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone zuständig.

3 Rechtskräftige Zivilurteile sind in der ganzen Schweiz vollstreckbar.

Art. 123 Strafrecht

1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts ist Sache des Bundes.

2 Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren:

- a. für die Errichtung von Anstalten;
- b. für Verbesserungen im Straf- und Massnahmenvollzug;
- c. an Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen.

3 Für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Strafsachen sind die Kantone zuständig.

Art. 124 Opferhilfe

Bund und Kantone sorgen dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Art. 125 Messwesen

Die Gesetzgebung über das Messwesen ist Sache des Bundes.

3. Kapitel: Finanzordnung

Art. 126 Haushaltführung¹⁶

1 Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

¹⁶ Mit Übergangsbestimmung.

2 Er trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage.

Art. 127 Grundsätze der Besteuerung

1 Die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, ist in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln.

2 Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

3 Die interkantonale Doppelbesteuerung ist untersagt. Der Bund trifft die erforderlichen Massnahmen.

Art. 128 Direkte Steuern¹⁷

1 Der Bund kann eine direkte Steuer erheben:

- a. von höchstens 11,5 Prozent auf dem Einkommen der natürlichen Personen;
- b. von höchstens 9,8 Prozent auf dem Reinertrag der juristischen Personen;
- c. von höchstens 0,825 Promille auf dem Kapital und auf den Reserven der juristischen Personen.

2 Der Bund nimmt bei der Festsetzung der Tarife auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht.

3 Bei der Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression periodisch ausgeglichen.

4 Die Steuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen drei Zehntel den Kantonen zu; davon wird mindestens ein Sechstel für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet.

Art. 129 Steuerharmonisierung

1 Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.

2 Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

3 Der Bund kann Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen erlassen.

Art. 130 Mehrwertsteuer¹⁸

1 Der Bund kann auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen einschliesslich Eigenverbrauch sowie auf Einfuhren eine Mehrwertsteuer mit einem Höchstsatz von 6,5 Prozent erheben.

2 5 Prozent des Steuerertrags werden für Massnahmen zur Entlastung unterer Einkommensschichten verwendet.

3 Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht mehr gewährleistet, so kann der Satz der Mehr-

¹⁷ Mit Übergangsbestimmung.

¹⁸ Mit Übergangsbestimmung.

wertsteuer in der Form eines Bundesgesetzes um höchstens 1 Prozentpunkt angehoben werden¹⁹.

Art. 131 Besondere Verbrauchssteuern²⁰

1 Der Bund kann besondere Verbrauchssteuern erheben auf:

- a. Tabak und Tabakwaren;
- b. gebrannten Wassern;
- c. Bier;

d. Automobilen und ihren Bestandteilen;

e. Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den aus ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen.

2 Er kann auf der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen einen Zuschlag erheben.

3 Die Kantone erhalten 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser. Diese Mittel sind zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden.

Art. 132 Stempelsteuer und Verrechnungssteuer²¹

1 Der Bund kann auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Handelsverkehrs eine Stempelsteuer erheben; ausgenommen von der Stempelsteuer sind Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs.

2 Der Bund kann auf dem Ertrag von beweglichem Kapitalvermögen, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen eine Verrechnungssteuer erheben.

Art. 133 Zölle

Die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr ist Sache des Bundes.

Art. 134 Ausschluss kantonaler und kommunaler Besteuerung

Was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der Mehrwertsteuer, der besonderen Verbrauchssteuern, der Stempelsteuer und der Verrechnungssteuer bezeichnet oder für steuerfrei erklärt, dürfen die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten.

Art. 135 Finanzausgleich

1 Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen.

2 Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete.

4. Titel: Volk und Stände

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 136 Politische Rechte

1 Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder

¹⁹ Von dieser Kompetenz hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht; vgl. den Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV (AS 1998 1803). Danach betragen die Mehrwertsteuersätze mit Wirkung ab 1. Januar 1999 7,5 % (Normalsatz), 2,3 % (ermässiger Satz) und 3,5 % (Sondersatz für Beherbergungsleistungen).

²⁰ Mit Übergangsbestimmung.

²¹ Mit Übergangsbestimmung.

Geistesschwäche entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

2 Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

Art. 137 Politische Parteien

Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

2. Kapitel: Initiative und Referendum

Art. 138 Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

1 100 000 Stimmberechtigte können eine Totalrevision der Bundesverfassung vorschlagen.

2 Dieses Begehren ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Art. 139 Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

1 100 000 Stimmberechtigte können eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.

2 Die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben.

3 Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.

4 Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.

5 Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Empfiehlt sie die Ablehnung, so kann sie ihr einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

6 Volk und Stände stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenentwurf ab. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen. Sie können angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden; erzielt dabei die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Ständesstimmen, so tritt keine der Vorlagen in Kraft.

Art. 140 Obligatorisches Referendum

1 Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. die Änderungen der Bundesverfassung;
- b. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
- c. die dringlich erklärten Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt; diese Bundesgesetze müssen innerhalb eines Jahres nach Annahme durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden.

2 Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. die Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung;
- b. die Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung in der Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt worden sind;

c. die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte.

Art. 141 Fakultatives Referendum

1 Auf Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen werden dem Volk zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- d. völkerrechtliche Verträge, die:
 1. unbefristet und unkündbar sind;
 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
 3. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

2 Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen.

Art. 142 Erforderliche Mehrheiten

1 Die Vorlagen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden sich dafür ausspricht.

2 Die Vorlagen, die Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, sind angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen.

3 Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Ständesstimme.

4 Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe Ständesstimme.

5. Titel: Bundesbehörden

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 143 Wählbarkeit

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar.

Art. 144 Unvereinbarkeiten

1 Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates, des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

2 Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben.

3 Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 145 Amtsdauer

Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer sechs Jahre.

Art. 146 Staatshaftung

Der Bund haftet für Schäden, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen.

Art. 147 Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

2. Kapitel: Bundesversammlung**1. Abschnitt: Organisation****Art. 148** Stellung

1 Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.

2 Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt.

Art. 149 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

1 Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.

2 Die Abgeordneten werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporz bestimmt. Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung statt.

3 Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.

4 Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt. Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz.

Art. 150 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

1 Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

2 Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

3 Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

Art. 151 Sessionen

1 Die Räte versammeln sich regelmässig zu Sessionen. Das Gesetz regelt die Einberufung.

2 Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen.

Art. 152 Vorsitz

Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen.

Art. 153 Parlamentarische Kommissionen

1 Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

2 Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

3 Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

4 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

Art. 154 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

<http://www.zaoerv.de>

Art. 155 Parlamentsdienste

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 156 Getrennte Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

2 Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 157 Gemeinsame Verhandlung

1 Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz der Nationalratspräsidentin oder des Nationalratspräsidenten, um:

- a. Wahlen vorzunehmen;
- b. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden zu entscheiden;
- c. Begnadigungen auszusprechen.

2 Die Vereinigte Bundesversammlung versammelt sich ausserdem bei besonderen Anlässen und zur Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates.

Art. 158 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 159 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

1 Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

2 In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

3 Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

- a. die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen;
- b. Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

4 Die Bundesversammlung kann diese Beträge mit einer Verordnung der Teuerung anpassen.

Art. 160 Initiativrecht und Antragsrecht

1 Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.

2 Die Ratsmitglieder und der Bundesrat haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen.

Art. 161 Instruktionsverbot

1 Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.

2 Sie legen ihre Interessenbindungen offen.

Art. 162 Immunität

1 Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

2 Das Gesetz kann weitere Arten der Immunität vorsehen und diese auf weitere Personen ausdehnen.

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 163 Form der Erlasse der Bundesversammlung

1 Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung

2 Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses; ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, wird als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet.

Art. 164 Gesetzgebung

1 Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der politischen Rechte;
- b. die Einschränkungen von verfassungsmässigen Rechten;
- c. die Rechte und Pflichten von Personen;
- d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
- f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
- g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

2 Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

Art. 165 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

1 Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Es ist zu befristen.

2 Wird zu einem dringlich erklärten Bundesgesetz die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieses ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

3 Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird. Es ist zu befristen.

4 Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

Art. 166 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

1 Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

2 Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Art. 167 Finanzen

Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab.

Art. 168 Wahlen

1 Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

2 Das Gesetz kann die Bundesversammlung ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen oder zu bestätigen.

Art. 169 Oberaufsicht

1 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

2 Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Art. 171 Aufträge an den Bundesrat

Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

Art. 172 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

1 Die Bundesversammlung sorgt für die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

2 Sie gewährleistet die Kantonsverfassungen.

3 Sie genehmigt die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland, wenn der Bundesrat oder ein Kanton Einsprache erhebt.

Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse

1 Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a und b Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen.

d. Sie ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.

e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.

f. Sie befindet über die Gültigkeit zu Stände gekommener Volksinitiativen.

g. Sie wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.

h. Sie entscheidet über Einzelakte, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.

i. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.

k. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.

2 Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

3 Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung

1. Abschnitt: Organisation und Verfahren

Art. 174 Bundesrat

Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.

<http://www.zaoerv.de>

Art. 175 Zusammensetzung und Wahl

1 Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

2 Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.

3 Aus einem Kanton darf nicht mehr als eine Person gewählt werden.

4 Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.²²

Art. 176 Vorsitz

1 Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat.

2 Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates auf die Dauer eines Jahres gewählt.

3 Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident kann nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden.

Art. 177 Kollegial- und Departementalprinzip

1 Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.

2 Für die Vorbereitung und den Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt.

3 Den Departementen oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein.

Art. 178 Bundesverwaltung

1 Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

2 Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor.

3 Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Art. 179 Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates. Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet.

2. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 180 Regierungspolitik

1 Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.

2 Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Art. 181 Initiativrecht

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe zu deren Erlassen.

²² Angenommen in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 (BBl 1999 2475) und BB vom 28. Sept. 1999 (BBl 1999 8768).

Art. 182 Rechtsetzung und Vollzug

1 Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.

2 Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.

Art. 183 Finanzen

1 Der Bundesrat erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung.

2 Er sorgt für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung.

Art. 184 Beziehungen zum Ausland

1 Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.

2 Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.

3 Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.

Art. 185 Äussere und innere Sicherheit

1 Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

2 Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

3 Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

4 In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Art. 186 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

1 Der Bundesrat pflegt die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und arbeitet mit ihnen zusammen.

2 Er genehmigt die Erlasse der Kantone, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt.

3 Er kann gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben.

4 Er sorgt für die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen.

Art. 187 Weitere Aufgaben und Befugnisse

1 Der Bundesrat hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

a. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

b. Er erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz.

c. Er nimmt die Wahlen vor, die nicht einer anderen Behörde zustehen.

d. Er behandelt Beschwerden, soweit das Gesetz es vorsieht.

2 Das Gesetz kann dem Bundesrat weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

*4. Kapitel: Bundesgericht***Art. 188** Stellung

- 1 Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.
- 2 Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren.
- 3 Das Bundesgericht bestellt seine Verwaltung.
- 4 Bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nimmt die Bundesversammlung auf eine Vertretung der Amtssprachen Rücksicht.

Art. 189 Verfassungsgerichtsbarkeit

- 1 Das Bundesgericht beurteilt:
 - a. Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte;
 - b. Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie und anderer Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlichrechtlichen Körperschaften;
 - c. Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen oder von Verträgen der Kantone;
 - d. öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

2 Das Gesetz kann bestimmte Fälle anderen Bundesbehörden zur Entscheidung zuweisen.

Art. 190 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

1 Das Gesetz bestimmt die Zuständigkeit des Bundesgerichts in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie in anderen Bereichen des Rechts.

2 Die Kantone können dem Bundesgericht mit Zustimmung der Bundesversammlung Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht zur Beurteilung zuweisen.

Art. 191 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

**6. Titel: Revision der Bundesverfassung
und Übergangsbestimmungen***1. Kapitel: Revision***Art. 192** Grundsatz

- 1 Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.
- 2 Wo die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung nichts anderes bestimmen, erfolgt die Revision auf dem Weg der Gesetzgebung.

Art. 193 Totalrevision

- 1 Eine Totalrevision der Bundesverfassung kann vom Volk oder von einem der beiden Räte vorgeschlagen oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.
- 2 Geht die Initiative vom Volk aus oder sind sich die beiden Räte uneinig, so entscheidet das Volk über die Durchführung der Totalrevision.
- 3 Stimmt das Volk der Totalrevision zu, so werden die beiden Räte neu gewählt.
- 4 Die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts dürfen nicht verletzt werden.

Art. 194 Teilrevision

1 Eine Teilrevision der Bundesverfassung kann vom Volk verlangt oder von der Bundesversammlung beschlossen werden.

2 Die Teilrevision muss die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen.

3 Die Volksinitiative auf Teilrevision muss zudem die Einheit der Form wahren.

Art. 195 Inkrafttreten

Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist.

2. Kapitel: Übergangsbestimmungen

Art. 196

1. Übergangsbestimmung zu Art. 84 (Alpenquerender Transitverkehr)

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr abgeschlossen sein.

2. Übergangsbestimmung zu Art. 85 (Pauschale Schwerverkehrsabgabe)

1 Der Bund erhebt für die Benützung der dem allgemeinen Verkehr geöffneten Strassen auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 t eine jährliche Abgabe.

2 Diese Abgabe beträgt:

a. für Lastwagen und Sattelmotorfahrzeuge von über 3,5 bis 12 t Fr. 0650, über 12 bis 18 t Fr. 2000, über 18 bis 26 t Fr. 3000, über 26 t Fr. 4000,

b. für Anhänger von über 3,5 bis 8 t Fr. 650, über 8 bis 10 t Fr. 1500, von über 10 t Fr. 2000

c. für Gesellschaftswagen Fr. 650

3 Die Abgabesätze können in der Form eines Bundesgesetzes angepasst werden, sofern die Strassenverkehrskosten dies rechtfertigen.

4 Ausserdem kann der Bundesrat die Tarifkategorie ab 12 t nach Absatz 2 auf dem Verordnungsweg an allfällige Änderungen der Gewichtskategorien im Strassenverkehrsgesetz anpassen.

5 Der Bundesrat bestimmt für Fahrzeuge, die nicht das ganze Jahr in der Schweiz im Verkehr stehen, entsprechend abgestufte Abgabesätze; er berücksichtigt den Erhebungsaufwand.

6 Der Bundesrat regelt den Vollzug. Er kann für besondere Fahrzeugkategorien die Ansätze im Sinne von Absatz 2 festlegen, bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Dadurch dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht besser gestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein.

7 Auf dem Weg der Gesetzgebung kann ganz oder teilweise auf diese Abgabe verzichtet werden.

8 Diese Bestimmung gilt bis zum Inkrafttreten des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997.

3. Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)

1 Die Eisenbahngrossprojekte umfassen die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), BAHN 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische

Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken durch aktive und passive Massnahmen.

2 Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte:

a. den vollen Ertrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 196 Ziffer 2 bis zur Inkraftsetzung der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden und dafür die Abgabesätze bis um höchstens 100 Prozent erhöhen;

b. höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden;

c. Mineralölsteuermittel nach Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b verwenden, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken;

d. Mittel auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, höchstens aber 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, BAHN 2000 und den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz;

e. sämtliche in Artikel 196 Ziffer 14 sowie nach Artikel 130 festgesetzten Sätze der Mehrwertsteuer (inkl. Zuschlag) um 0,1 Prozentpunkt anheben;

f. eine ergänzende Finanzierung durch Private oder durch internationale Organisationen vorsehen.

3 Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 erfolgt über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Die Mittel aus den in Absatz 2 erwähnten Abgaben und Steuern werden über die Finanzrechnung des Bundes verbucht und im gleichen Jahr in den Fonds eingelegt. Der Bund kann dem Fonds Vorschüsse gewähren. Die Bundesversammlung erlässt das Fondsreglement in der Form einer Verordnung.

4 Die vier Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 werden in der Form von Bundesgesetzen beschlossen. Für jedes Grossprojekt als Ganzes sind Bedarf und Ausführungsreife nachzuweisen. Beim NEAT-Projekt bilden die einzelnen Bauphasen Bestandteil des Bundesgesetzes. Die Bundesversammlung bewilligt die erforderlichen Mittel mit Verpflichtungskrediten. Der Bundesrat genehmigt die Bauetappen und bestimmt den Zeitplan.

5 Diese Bestimmung gilt bis zum Abschluss der Bauarbeiten und der Finanzierung (Rückzahlung der Bevorschussung) der in Absatz 1 erwähnten Eisenbahngrossprojekte.

4. Übergangsbestimmung zu Art. 90 (Kernenergie)

Bis zum 23. September 2000 werden keine Rahmen-, Bau-, Inbetriebnahme- oder Betriebsbewilligungen für neue Einrichtungen zur Erzeugung von Kernenergie erteilt.

5. Übergangsbestimmung zu Art. 95 (Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit)

Bis zum Erlass einer Bundesgesetzgebung sind die Kantone zur gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen verpflichtet.

6. Übergangsbestimmung zu Art. 102 (Landesversorgung)

1 Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit Brotgetreide und Backmehl sicher.

2 Diese Übergangsbestimmung bleibt längstens bis zum 31. Dezember 2003 in Kraft.

7. Übergangsbestimmung zu Art. 103 (Strukturpolitik)

Die Kantone können während längstens 10 Jahren ab Inkrafttreten der Verfassung bestehende Regelungen beibehalten, welche zur Sicherung der Existenz bedeutender Teile eines bestimmten Zweigs des Gastgewerbes die Eröffnung von Betrieben vom Bedürfnis abhängig machen.

8. Übergangsbestimmung zu Art. 106 (Glücksspiele)

1 Artikel 106 tritt mit dem Inkrafttreten eines neuen Bundesgesetzes über Glücksspiele und Spielbanken in Kraft.

2 Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die nachfolgenden Bestimmungen:

- a. Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind verboten.
- b. Die Kantonsregierungen können unter den vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in den Kursälen üblich gewesenen Unterhaltungsspiele gestatten, sofern ein solcher Betrieb nach dem Ermessen der Bewilligungsbehörde zur Erhaltung oder zur Förderung des Fremdenverkehrs als notwendig erscheint und durch eine Kursaalunternehmung geschieht, welche diesem Zweck dient. Die Kantone können auch Spiele dieser Art verbieten.
- c. Über die vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen wird der Bundesrat eine Verordnung erlassen. Der Einsatz darf 5 Franken nicht übersteigen.
- d. Jede kantonale Bewilligung unterliegt der bundesrätlichen Genehmigung.
- e. Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist dem Bund abzuliefern, der diesen Anteil ohne Anrechnung auf seine eigenen Leistungen den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwenden soll.
- f. Der Bund kann auch in Beziehung auf die Lotterien geeignete Massnahmen treffen.

9. Übergangsbestimmung zu Art. 110 Abs.3 (Bundesfeiertag)

1 Bis zum Inkrafttreten der geänderten Bundesgesetzgebung regelt der Bundesrat die Einzelheiten.

2 Der Bundesfeiertag wird der Zahl der Feiertage nach Artikel 18 Absatz 2 des Arbeitsgesetzes nicht angerechnet.

10. Übergangsbestimmung zu Art. 112 (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)

Solange die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus.

11. Übergangsbestimmung zu Art. 113 (Berufliche Vorsorge)

Versicherte, die zur Eintrittsgeneration gehören und deswegen nicht über die volle Beitragszeit verfügen, sollen je nach Höhe ihres Einkommens innert 10 bis 20 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschutz erhalten.

12. Übergangsbestimmung zu Art. 126 (Haushaltführung)

1 Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im Wesentlichen erreicht ist.

2 Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 5 Milliarden Franken und im Rechnungsjahr 2000 2,5 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.

3 Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Mehrheit der Mitglieder beider Räte die Fristen nach Absatz 2 durch eine Verordnung um insgesamt höchstens zwei Jahre erstrecken.

4 Bundesversammlung und Bundesrat berücksichtigen die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlags und des mehrjährigen Finanzplans sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

5 Der Bundesrat nutzt beim Vollzug des Voranschlags die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

6 Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Bundesrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck:

- a. beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;
- b. beantragt er der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen.

7 Der Bundesrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im bundeseigenen Bereich vorgenommen werden.

8 Die eidgenössischen Räte beschliessen über die Anträge des Bundesrates in derselben Session und setzen ihren Erlass nach Artikel 165 der Verfassung in Kraft; sie sind an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates nach Absatz 6 gebunden.

9 Übersteigt der Ausgabenüberschuss in einem späteren Rechnungsjahr erneut 2 Prozent der Einnahmen, so ist er im jeweils folgenden Rechnungsjahr auf diesen Zielwert abzubauen. Wenn die Wirtschaftslage es erfordert, kann die Bundesversammlung die Frist durch eine Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken. Im Übrigen richtet sich das Vorgehen nach den Absätzen 4–8.

10 Diese Bestimmung gilt so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird.

13. Übergangsbestimmung zu Art. 128 (Dauer der Steuererhebung)

Die Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist bis Ende 2006 befristet.

14. Übergangsbestimmung zu Art. 130 (Mehrwertsteuer)

1 Bis zum Inkrafttreten eines Mehrwertsteuergesetzes werden die Ausführungsbestimmungen durch den Bundesrat erlassen. Für die Ausführungsbestimmungen gelten die folgenden Grundsätze:

a. Der Steuer unterliegen:

1. die Lieferungen von Gegenständen und die Dienstleistungen, die ein Unternehmen im Inland gegen Entgelt ausführt (einschliesslich Eigenverbrauch);
2. die Einfuhr von Gegenständen.

b. Von der Steuer sind, ohne Anspruch auf Vorsteuerabzug, ausgenommen:

1. die von der Schweizerischen Post im Rahmen der reservierten Dienste erbrachten Leistungen mit Ausnahme der Personenbeförderung;
2. die Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens;
3. die Leistungen im Bereich der Sozialfürsorge und der sozialen Sicherheit;
4. die Leistungen im Bereich der Erziehung, des Unterrichts sowie der Kinder- und Jugendbetreuung;
5. die kulturellen Leistungen;
6. die Versicherungsumsätze;
7. die Umsätze im Bereich des Geld- und Kapitalverkehrs mit Ausnahme der Vermögensverwaltung und des Inkassogeschäfts;
8. die Übertragung, die Vermietung auf Dauer sowie die Verpachtung von Grundstücken;
9. Wetten, Lotterien und sonstige Glücksspiele;
10. die Leistungen, die Einrichtungen ohne Gewinnstreben ihren Mitgliedern gegen einen statutarisch festgesetzten Beitrag erbringen;

11. die Lieferungen von als solchen verwendeten inländischen amtlichen Wertzeichen.

Zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität oder zur Vereinfachung der Steuererhebung kann die freiwillige Versteuerung von in diesem Buchstaben genannten Umsätzen mit Anspruch auf Vorsteuerabzug zugelassen werden.

c. Von der Steuer sind, mit Anspruch auf Vorsteuerabzug, befreit:

1. die Ausfuhr von Gegenständen und die ins Ausland erbrachten Dienstleistungen;

2. die mit der Ausfuhr oder Durchfuhr von Gegenständen zusammenhängenden Dienstleistungen.

d. Von der Steuerpflicht für die Umsätze im Inland sind ausgenommen:

1. Unternehmen mit einem jährlichen steuerbaren Gesamtumsatz von nicht mehr als 75 000 Franken;

2. Unternehmen mit einem jährlichen steuerbaren Gesamtumsatz von nicht mehr als 250 000 Franken, sofern der Steuerbetrag, nach Abzug der Vorsteuer, regelmässig 4000 Franken pro Jahr nicht übersteigt;

3. Landwirte, Forstwirte und Gärtner, die ausschliesslich Erzeugnisse aus dem eigenen Betrieb liefern, sowie Viehhändler;

4. Kunstmalere und Bildhauer für die von ihnen persönlich hergestellten Kunstwerke.

Zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität oder zur Vereinfachung der Steuererhebung kann die freiwillige Unterstellung unter die Steuerpflicht mit Anspruch auf Vorsteuerabzug zugelassen werden.

e. Die Steuer beträgt:

1. 2,0 Prozent auf den Lieferungen und der Einfuhr folgender Gegenstände, die der Bundesrat näher umschreiben kann: Wasser in Leitungen, Ess- und Trinkwaren, ausgenommen alkoholische Getränke, Vieh, Geflügel, Fische, Getreide, Sämereien, Setzknollen und -zwiebeln, lebende Pflanzen, Stecklinge, Pfropfreiser sowie Schnittblumen und Zweige, auch zu Sträussen, Kränzen und dergleichen gebunden, Futtermittel, Silagesäuren, Streumittel, Düngemittel und Pflanzenschutzstoffe, Medikamente, Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und andere Druckerzeugnisse in dem vom Bundesrat zu bestimmenden Ausmass;

2. 2,0 Prozent auf den Leistungen der Radio- und Fernsehanstalten mit Ausnahme derjenigen mit gewerblichem Charakter;

3. 6,5 Prozent auf den Lieferungen und der Einfuhr anderer Gegenstände sowie auf allen übrigen der Steuer unterstellten Leistungen.

f. Die Steuer wird vom Entgelt berechnet; beim Fehlen eines Entgelts sowie bei der Einfuhr ist der Wert des Gegenstandes oder der Dienstleistung massgebend.

g. Die Steuer schuldet:

1. der Steuerpflichtige, der einen steuerbaren Umsatz bewirkt;

2. der Empfänger von Dienstleistungen, die aus dem Ausland bezogen werden, sofern deren Gesamtbetrag jährlich 10 000 Franken übersteigt;

3. der Zollzahlungs- oder Zollmeldepflichtige, der einen Gegenstand einführt.

h. Der Steuerpflichtige schuldet die Steuer auf seinem steuerbaren Umsatz; verwendet er die ihm gelieferten Gegenstände und die ihm erbrachten Dienstleistungen für steuerbare Umsätze im In- oder Ausland, so kann er in seiner Steuerabrechnung von der von ihm geschuldeten Steuer als Vorsteuer abziehen:

1. die von anderen Steuerpflichtigen auf ihn überwältzte und
 2. die auf der Einfuhr von Gegenständen oder auf dem Bezug von Dienstleistungen aus dem Ausland entrichtete Steuer;

3. 2,0 Prozent des Preises der Urprodukte, die er von nicht steuerpflichtigen Unternehmen nach Buchstabe d Ziffer 3 bezogen hat.

Für Ausgaben, die keinen geschäftlichen Charakter haben, besteht kein Vorsteuerabzugsrecht.

i. Über die Steuer und die Vorsteuer wird in der Regel vierteljährlich abgerechnet.

k. Für die Umsatzbesteuerung von Münz- und Feingold sowie von Gegenständen, die bereits einer fiskalischen Sonderbelastung unterliegen, können abweichende Bestimmungen erlassen werden.

l. Vereinfachungen können angeordnet werden, wenn sich daraus weder auf die Steuereinnahmen noch auf die Wettbewerbsverhältnisse in wesentlichem Ausmass Auswirkungen ergeben und sofern dadurch die Steuerabrechnung für andere Steuerpflichtige nicht übermässig erschwert wird.

m. Steuerhinterziehung und Steuergefährdung werden analog des übrigen Steuerstrafrechts des Bundes bestraft.

n. Die in Artikel 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht für die Strafbarkeit der Geschäftsbetriebe vorgesehene Sonderordnung kann auch auf Fälle angewendet werden, in denen eine Busse von mehr als 5000 Franken in Betracht kommt.

2 Während der ersten fünf Jahre nach Einführung der Mehrwertsteuer werden pro Jahr 5 Prozent des Ertrages dieser Steuer für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommensschichten verwendet. Die Bundesversammlung beschliesst, wie dieser zweckgebundene Anteil der Mehrwertsteuer nach Ablauf dieser Frist weiterzuverwenden ist.

3 Für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen kann der Bund im Gesetz einen tieferen Satz der Mehrwertsteuer festlegen, sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert²³.

4 Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2006 befristet.

15. Übergangsbestimmung zu Art. 131 (Biersteuer)

Die Biersteuer wird bis zum Erlass eines Bundesgesetzes nach dem bisherigen Recht erhoben.

16. Übergangsbestimmung zu Art. 132 (Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer)

Bis zur Neuordnung des Finanzausgleichs unter den Kantonen beträgt der Kantonsanteil am Ertrag der Verrechnungssteuer 12 Prozent. Liegt der Satz der Verrechnungssteuer über 30 Prozent, so beträgt der Kantonsanteil 10 Prozent.

²³ Von dieser Kompetenz hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht; vgl. den Bundesbeschluss vom 22. März 1996 über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen (AS 1996 2379). Danach beträgt der Sondersatz für Beherbergungsleistungen ab 1. Oktober 1996 3 % und gilt bis zum 31. Dezember 2001.

II

1 Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben.

2 Die folgenden Bestimmungen der Bundesverfassung, die in Gesetzesrecht zu überführen sind, gelten weiter bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen:

a. *Art. 32^{quater} Abs. 6*²⁴

Das Hausieren mit geistigen Getränken sowie ihr Verkauf im Umherziehen sind untersagt.

b. *Art. 36^{quinquies} Abs. 1 erster Satz, 2 zweiter – letzter Satz und 4 zweiter Satz*²⁵

1 Der Bund erhebt für die Benützung der Nationalstrassen erster und zweiter Klasse auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern bis zu einem Gesamtgewicht von je 3,5 Tonnen eine jährliche Abgabe von 40 Franken. ...

2 ... Der Bundesrat kann bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Dadurch dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht besser gestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein und überwachen die Einhaltung der Vorschriften bei allen Fahrzeugen.

4 ... Das Gesetz kann die Abgabe auf weitere Fahrzeugkategorien, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen, ausdehnen.

c. *Art. 121^{bis} Abs. 1, 2 und Abs. 3 erster und zweiter Satz*²⁶

1 Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann uneingeschränkt erklären:

1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe;
2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;
3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.

2 Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.

3 Werden sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erzielt. ...

III

Änderungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 werden von der Bundesversammlung formal an die neue Bundesverfassung angepasst. Der entsprechende Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

²⁴ Art. 96.

²⁵ Art. 70 Abs. 2.

²⁶ Art. 129 Abs. 6.

IV

- 1 Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.
- 2 Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

Nationalrat, 18. Dezember 1998

Die Präsidentin: Heberlein

Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 18. Dezember 1998

Der Präsident: Rhinow

Der Sekretär Lanz

Ergebnis der Volksabstimmung und Inkraftsetzung

- 1 Dieser Beschluss ist vom Volk am 18. April 1999 angenommen worden.²⁷
- 2 Er wird auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt.²⁸

²⁷ BBl 1999 5986.

²⁸ AS 1999 2555.

