

FÖDOK
6

INSTITUT
FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG

V. Ass. Mag. Christian Ranacher

Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999

Ein Überblick über den Reformprozess und
die wesentlichen Neuerungen

FÖDERALISMUS
DOKUMENTE
Band 6

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismusforschung,
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel. 0512 / 57 45 94 FAX-Nr. 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler

Innsbruck 2000

ISBN-Nr. 3-901965-05-X

V.Ass. Mag. Christian Ranacher

**Die Totalrevision der Schweizerischen
Bundesverfassung 1999**

**Ein Überblick über den Reformprozess und
die wesentlichen Neuerungen**

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Geschichtliche Entwicklung der Schweizerischen Bundesverfassung	1
III.	Kurzer Überblick über die staatliche Organisation der Schweiz und die Charakteristika des schweizerischen Verfassungsrechts	4
	A. Die tragenden Grundwerte der Bundesverfassung	4
	B. Demokratie und Parlament	5
	C. Rechtsstaatlichkeit	6
	D. Bundesstaat	7
	E. Sozialstaat	10
	F. Verhältnis Völkerrecht – staatliches Recht	10
IV.	Die Totalrevision der Bundesverfassung 1999	11
	A. Totalrevision: Begriff und Verfahren	11
	B. Reformbestrebungen bis 1987	13
	C. Die Initiative zur Verfassungsreform	14
	D. Revisionsarbeiten des Bundesrates	15
	1) Das Konzept: Verfassungsreform im Baukastensystem	15
	2) Vernehmlassungsverfahren und Botschaft des Bundesrates	16
	E. Die parlamentarische Behandlung der vorgelegten Entwürfe	17
	1) Beratung in den Verfassungskommissionen	17
	2) Beratung im Nationalrat und Ständerat	17
	F. Verfassungsreferendum und Inkrafttreten	18
V.	Die einzelnen Vorlagen im Überblick	18
	A. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A)	18
	1) Allgemeines	18
	2) Beratungen in den Verfassungskommissionen und im Parlament	19
	3) Die neue Bundesverfassung 1999	22
	B. Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte (Vorlage B)	28
	C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz (Vorlage C)	30
VI.	Schlussbemerkung	32
	Anhang: Chronologie des Reformprozesses	34
	Literaturhinweise	35

Abkürzungsverzeichnis

AB NR/StR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat
Abs	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Zeitschrift)
Art	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAJ	Bundesamt für Justiz
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1
BR	Bundesrat
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101
BV 1999	Bundesverfassung vom 18. April 1999
BV	Bundesverfassung
BVers	Bundesversammlung
BV-G	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
ca	cirka
CVP	Christlich – demokratische Volkspartei
DSG	BG vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
EDMZ	Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), SR 0.101 (in Österreich: BGBl 1958/210)
FDP	Freisinnigdemokratische Partei
FN	Fußnote
GarG	Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz), SR 170.21

gem	gemäß
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990, SR 171.13
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986, SR 171.14
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11)
hL	herrschende Lehre
Hrsg	Herausgeber
hrsg	herausgegeben
insbes	insbesondere
iS	im Sinne
iSv	im Sinne von
mwN	mit weiteren Nachweisen
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz), SR 173.110
s	siehe
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
sog	sogenannt(e)
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
ua	unter anderem, und andere
uam	und andere(s) mehr
ÜB BV 1874	Übergangsbestimmungen der BV 1874
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1
uU	unter Umständen
uva	und viele andere
v	vom
VE 1977	Verfassungsentwurf/Vorentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977
VE 1995	Verfassungsentwurf vom 26. Juni 1995 (Vernehmlassungsvorlage)

VE 1996	Verfassungsentwurf des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1 ff)
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32
vgl	vergleiche
VK NR	Verfassungskommission des NR
VK StR	Verfassungskommission des StR
VK	Verfassungskommission
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Zeitschrift)
zB	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

I. Einleitung

Das Inkrafttreten der neuen Schweizerischen Bundesverfassung 1999 am 1. Jänner 2000 markiert den vorläufigen Schlusspunkt von rund dreißig Jahre lang dauernden Bemühungen und Diskussionen um eine Verfassungsreform.

Ziel dieser Arbeit ist es, dem interessierten, nicht unbedingt mit dem schweizerischen Verfassungsrecht vertrauten Leser einen Überblick über Verlauf und Entwicklung dieses Reformprozesses zu geben und anschließend die neue Bundesverfassung in ihren Kernpunkten vorzustellen. Aus diesem Grunde wird auf die ausführliche Diskussion verfassungsrechtlicher Detailprobleme und Streitfragen weitestgehend verzichtet. Sie werden immerhin dort kurz angerissen, wo es von besonderem Interesse erscheint. Im übrigen konzentriert sich die Darstellung hauptsächlich auf das bisher einzige abgeschlossene Reformvorhaben, die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts und dessen Kodifikation in einer neuen Verfassungsurkunde. Ergänzend werden die im Zuge dieser Totalrevision ebenfalls in Angriff genommenen materiellen Reformprojekte in den Bereichen Volksrechte und Justiz in ihren wesentlichen Grundzügen skizziert.

Zum besseren Verständnis sind der Dokumentation des Reformprozesses ein knapper Abriss der schweizerischen Verfassungsgeschichte sowie eine kurze Darstellung der Grundzüge der staatlichen Organisation der Schweiz und der Wesenselemente ihrer Verfassung vorangestellt.

II. Geschichtliche Entwicklung der Schweizerischen Bundesverfassung

Seit der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahr 1291 war diese als Staatenbund organisiert, mit lediglich einer kurzen Unterbrechung von 1798 – 1803 (helvetische Republik: zentralisierter Einheitsstaat)¹. Nach dem Zusammenbruch der napoleonischen Hegemonie über Europa wurde die Konföderation wieder restauriert. In den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts setzte dann ausgehend von den reformierten Kantonen eine Verfassungsentwicklung ein, an deren Ende die Verabschiedung der Bundesverfassung von 1848 stand. Einige Kantone erließen damals freiheitliche Verfassungen, welche – getragen von den politischen Ideen des Liberalismus – die Idee der Volkssouveränität, verschiedene Freiheitsrechte und weitgehend auch das Prinzip der Gewaltentrennung verwirklichten. Diese

¹ Vgl. *Ulrich Häfelin/ Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht⁴ (1998) Rz 32 ff sowie *Erwin Ruck*, Schweizerisches Staatsrecht³ (1957) I ff.

sogenannten Regenerationskantone drängten stark auf eine ebenso freiheitliche Bundesverfassung.² In dieser Zeit nahmen die konfessionellen Spannungen zwischen reformierten und katholischen Kantonen stetig zu. Nach Bekanntwerden des Zusammenschlusses der katholischen Kantone im sog Sonderbund eskalierte die Situation zusehends. Ein von den reformierten Kantonen herbeigeführter Beschluss der Tagsatzung zur Auflösung des Sonderbundes wurde schließlich im *Sonderbundkrieg* von 1847 mit Waffengewalt durchgesetzt.³

Der Weg für eine Bundesreform war damit frei. Mit Verabschiedung der *Bundesverfassung* im Jahre 1848 erfolgte schließlich die Umwandlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von einem Staatenbund in einen *Bundesstaat*. Kernelemente der Verfassung von 1848 waren neben dem bundesstaatlichen Aufbau die demokratische Organisation des Staates mit obligatorischem Verfassungsreferendum, repräsentativer Demokratie in der Gesetzgebung, Gewaltenteilung, Rechtsgleichheit und die Gewährung von Freiheitsrechten. Darüber hinaus konstituierte sie die Schweiz als einheitliches Wirtschaftsgebiet.⁴

In den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts lösten die politischen Ereignissen im Ausland, die demokratische Bewegung in den Kantonen, sowie der tobenden Kulturkampf eine Revisionsdiskussion aus, die 1872 schließlich einen stark zentralistischen Verfassungsentwurf der freisinnigen Kantone hervorbrachte. Dieser stieß jedoch auf die Ablehnung der föderalistisch gesinnten welschen wie der katholischen Kantone. Durch Zugeständnisse, insbesondere durch die Abschwächung der zentralistischen Tendenzen, gelang es den Freisinnigen, die Opposition zu spalten und die welschen Kantone für das Vorhaben zu gewinnen. Gegen den Widerstand der katholischen Kantone konnte daher 1874 die *Totalrevision der Bundesverfassung* durchgesetzt werden. Diese bewirkte einen Ausbau der direkten Demokratie, einen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf moderaten Ausbau der Bundeskompetenzen, eine Erweiterung

² Vgl. Jean-Francois Aubert, Geschichtliche Einführung, in: Aubert et al (Hrsg), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 Bd I (1987 – 1996) Rz 47 ff; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 44 ff sowie Ruck, Staatsrecht 9 f.

³ Vgl. Aubert in Kommentar BV 1874 Bd I, Einführung Rz 75 ff; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 46 sowie Ruck, Staatsrecht 9 f.

⁴ Vgl. Aubert in Kommentar BV 1874 Bd I, Einführung Rz 105 ff; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 47 ff; Ruck, Staatsrecht 10 f sowie Pierre Tschannen, Eidgenössisches Organisationsrecht (1997) 15;

der Freiheitsrechte und der Kompetenzen des BGer sowie eine Verschärfung des Antiklerikalismus.⁵

Gerade diese *Säkularisierungsvorschriften* zur Sicherung des Religionsfriedens spiegeln das politische Umfeld zur Zeit der Verfassungsrevision wider (zu Beginn der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts war der Kulturkampf in der Schweiz auf einem Höhepunkt) und stellen - teils bis heute - Besonderheiten des schweizerischen Verfassungsrechts dar. Sie sind ein Musterbeispiel dafür, wie sehr die jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten die Verfassungsentwicklung und den Inhalt einer Verfassung beeinflussen.

Besagte Bestimmungen sollten auf zweifache Weise die Fernhaltung religiöser Streitigkeiten aus dem öffentlichen Leben gewährleisten. Einerseits übertrugen sie bisher weitgehend von den Kirchen wahrgenommene Aufgaben auf den Staat, wie das Zivilstandswesen⁶, das Ehewesen (samt Vereinheitlichung des Eherechts)⁷ und das Begräbniswesen.⁸ Ergänzend wurde die konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schulen verfassungsrechtlich verankert.⁹ Andererseits sollte die religiöse Befriedung durch die sog „*konfessionellen Verfassungsartikel*“, die sich als Ausnahmeartikel zur verfassungsrechtlich gewährleisteten Religionsfreiheit¹⁰ gegen die katholische Kirche richteten, abgesichert werden: Der Jesuitenorden wurde verboten¹¹, Neugründungen von Klöstern und Orden untersagt¹² und die Errichtung von Bistümern in der Schweiz an die Genehmigung des Bundes gebunden¹³. Während der Jesuiten- und der Kloster-

⁵ Vgl. Aubert in Kommentar BV 1874 Bd I, Einführung Rz 147 ff; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 52 ff; Ruck, Staatsrecht 11 f; Tschannen, Organisationsrecht 16 sowie Ulrich Zimmerli, Verfassungsrevision 1998, in: Studer (Hrsg), Etappen des Bundesstaates (1998) 261 ff (262 ff).

⁶ Art 53 Abs 1 BV 1874; in dessen Ausführung erging das Gesetz über die Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und der Ehe vom 24. Dezember 1874, AS 1, 506 ff. Insbes die Führung des Zivilstandsregisters wird seit damals von den staatlichen Behörden besorgt.

⁷ Art 54 Abs 1 und 2 BV 1874.

⁸ Art 53 Abs 2 BV 1874. Danach hat jeder Bürger auch einen verfassungsmässig gewährleisteten Anspruch gegenüber dem Staat auf schickliche Bestattung. Dieser Anspruch ist in der BV 1999 nicht mehr ausdrücklich erwähnt, wird aber nun als Element des Schutzes der Menschenwürde (Art 6 BV 1999) betrachtet; vgl dazu Pierre Tschannen/Martin Looser, Eidgenössisches Organisationsrecht: Ergänzungsskript (1999), Konkordanz-tabelle 2 bei FN 130.

⁹ Art 27 Abs 2 und 3 BV 1874.

¹⁰ Art 49 und 50 BV 1874.

¹¹ Art 51 BV 1874 (sog Jesuitenartikel).

¹² Art 52 BV 1874 (sog Klosterartikel).

¹³ Art 50 Abs 4 BV 1974 (sog Bistumsartikel); beachte die extensive Interpretation durch die hL und Praxis, wonach auch jede Veränderung der Bistumsgrenzen genehmigungspflichtig sei; zum historischen Hintergrund der Bestimmung („Mermillod-Affäre“) vgl Urs Josef Cavelti, Der Bistumsartikel in der politischen Diskussion, in: Civitas, Monatsschrift für Politik und Kultur 9-10/1999, 189 ff (189) sowie Ulrich Häfelin in Kommentar BV 1874, Art 50 Rz 46 ff;

artikel 1973 nach positivem Referendum aufgehoben wurden¹⁴, steht der Bistumsartikel bis heute in Geltung und bleibt trotz zahlreicher Initiativen für seine Aufhebung und Kritik an seiner Beibehaltung auch in der BV 1999 erhalten¹⁵.

Seit 1874 erfuhr die BV 1874 über 140 Partialrevisionen. Diese betrafen etwa den weiteren Ausbau der direkten Demokratie, die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechts, die Gleichstellung von Mann und Frau, den Ausbau des Sozialstaates uam.¹⁶

Die BV 1874 wurde nun - nach 125 Jahren in Geltung - am 1.1.2000 von der neuen BV 1999 abgelöst.

III. Kurzer Überblick über die staatliche Organisation der Schweiz und die Charakteristika des schweizerischen Verfassungsrechts

A. Die tragenden Grundwerte der Bundesverfassung

Ähnlich der österreichischen Verfassungsrechtsordnung ist auch die schweizerische von tragenden Grundelementen (Strukturprinzipien) geprägt. Es sind dies im einzelnen:

- das Demokratieprinzip
- das Rechtsstaatsprinzip
- das Bundesstaatsprinzip
- das Sozialstaatsprinzip

Diese Strukturprinzipien sind ihrem Wesen nach keine Rechtsnormen, sondern verfassungsrechtliche Leitprinzipien, die ungeschrieben hinter den einzelnen Verfassungsnormen stehen und bestimmenden Einfluss auf die Ausgestaltung der staatlichen Ordnung haben. Sie sind in ihrem Bestand von positiven Verfassungsrecht abhängig und schaffen nicht ihrerseits neues Verfassungsrecht.¹⁷

¹⁴ BB vom 24.9.1973, BBl 1973 III 1660.

¹⁵ Art 72 Abs 3 BV 1999; s dazu unten V.A.2.

¹⁶ Vgl dazu *Aubert* in Kommentar BV 1874 Bd I, Einführung Rz 215 ff; *Bernhard Ehrenzeller*, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, AJP 1999, 647 ff (647); *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 57 sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 16 f.

¹⁷ Vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 140 ff sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 23 f.

B. Demokratie und Parlament

Das demokratische Element hat in der Schweiz traditionell sehr großes Gewicht. Insbesondere steht den Bürgern über ihr *Wahlrecht* hinaus eine breites *direkt – demokratisches Instrumentarium* zur Verfügung, um an politischer Willensbildung und Gesetzgebung zu partizipieren.¹⁸ Im System der direkten Demokratie fehlt auf Bundesebene einzig die Gesetzesinitiative¹⁹.

Weiterer Ausdruck der Vorherrschaft des demokratischen Prinzips sind die Bestimmung des Art 71 BV 1874 (Art 148 BV 1999), wonach die BVers unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt, sowie das sog *Anwendungsgebot*²⁰, welches das BGer und alle übrigen Rechtsanwendungsorgane verpflichtet, Bundesgesetze auch dann anzuwenden, wenn sie der BV widersprechen.

Das Parlament, die *Bundesversammlung*, besteht aus zwei Kammern, dem *Nationalrat*²¹ als Vertretung des Volkes und dem *Ständerat*²² als Vertretung der Kantone. Beide Kammern sind gleichberechtigt, verfügen über die gleiche Sachkompetenz und beraten in der Regel getrennt. Für Verfassungsänderungen, Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.²³

¹⁸ Verfassungsinitiative (Art 120 Abs 1 und 121 BV 1874 [Art 138 iVm Art 193 sowie Art 139 iVm Art 194 BV 1999]; vgl dazu *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 938 und 944 ff), Verfassungsreferendum (Art 123 BV 1874 [Art 140 Abs 1 lit a BV 1999]; vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 942 und 959), Gesetzesreferendum (Art 89 Abs 2 BV 1874 [Art 141 Abs 1 lit a bis c BV 1999]; vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 183 und 974) und Staatsvertragsreferendum (Art 89 Abs 3 bis 5 BV 1874 [Art 141 Abs 1 lit d und Abs 2 BV 1999]; vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 1044 ff); vgl ebenso die überblicksmäßige Darstellung der Referenden in *Tschannen*, Organisationsrecht 307 bzw in *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript 124.

¹⁹ Diese Lücke im System der Volksrechte förderte die „Überwucherung“ der Verfassung mit nicht verfassungswürdigen Normen, die materiell auf Gesetzesstufe gehören (vgl Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 [BBl 1997 I 1] 439). Sie sollte durch Einführung einer allgemeinen Volksinitiative geschlossen werden, die Reformbestrebungen sind aber vorerst gescheitert; s dazu die Ausführungen über den VE 96 Reformbereich Volksrechte unten V.B.

²⁰ Art 113 Abs 3 und 114^{bis} Abs 3 BV 1874 (Art 191 BV 1999); s dazu gleich unten III.C.

²¹ Der NR besteht aus 200 Abgeordneten, die nach dem Grundsatz der Proportionalität vom Volk gewählt werden (Art 72 und 73 BV 1874 [Art 149 BV 1999] iVm dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1); vgl dazu *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 652 ff sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 189 ff.

²² Der StR besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. Diese sind gegenüber dem entsendenden Kanton nicht weisungsgebunden (sog Instruktionsverbot; s dazu näher unten III.D. bei FN 49); Jeder Kanton entsendet zwei Mitglieder, jeder Halbkanton eines (Art 80 BV 1874 [Art 150 BV 1999]); das Verfahren der Wahlen zum StR regeln die Kantone autonom; vgl zu all dem *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 691 ff sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 192 ff.

²³ Zur genauen Ausgestaltung des Zweikammernsystems vgl Art 71 ff BV 1874 (Art 148 ff BV 1999) sowie *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 639 ff und *Tschannen*, Organisationsrecht 185 ff.

Die Regierung der Schweiz, der *Bundesrat*, wird von der vereinigten BVers für eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Wählbar ist jeder, der zum Mitglied des NR gewählt werden kann. Der BR besteht aus einer festen Zahl von sieben Mitgliedern und ist als Kollegialorgan nach dem Departement(Ressort)prinzip organisiert.²⁴ Jährlich wählt die vereingte BVers aus dem Kreis der Bundesräte den Bundespräsidenten, der im BR den Vorsitz führt, allerdings keine Richtlinienkompetenz und keine Weisungsbefugnis hat.²⁵

C. Rechtsstaatlichkeit

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit unterscheidet man in der Schweiz eine formelle und materielle Komponente:

Den *Rechtsstaat im formellen Sinn* garantieren die Gewaltenteilung²⁶, der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung²⁷ und die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Letztere ist jedoch aufgrund des aus dem *Anwendungsgebot* erfließenden Verbotes der Normenkontrolle empfindlich eingeschränkt. Danach ist das BGer verpflichtet, auch verfassungs- bzw völkerrechtswidrige Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse anzuwenden. Die wichtigsten Rechtsetzungserlasse des Bundes entziehen sich damit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.²⁸

²⁴ Seit 1959 sind nach der sog „Zauberformel“ die großen politischen Parteien proportional im BR vertreten (2 SP, 2 FDP, 2 CVP, 1 SVP). Trotz der Umbrüche bei den jüngsten Wahlen am 10.11.1999, als die SVP von der nach Stimmen viertstärksten zur stimmenstärksten Partei wurde, bestätigte die Gesamterneuerungswahl des BR durch die vereingte BVers am 15.12.1999 diese einzigartige Form der Konkordanzregierung in der bisherigen Zusammensetzung.

²⁵ Zu Organisation und Kompetenzen des BR vgl Art 95 ff BV 1874 (Art 174 ff BV 1999) sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 802 ff und Tschannen, Organisationsrecht 206 ff.

²⁶ Die BV verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung durch funktionelle, organisatorische und personelle Gewaltenteilung sowie wechselseitige Gewaltenhemmung; vgl Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 607 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 167 ff.

²⁷ Als ungeschriebenes Verfassungsrecht wurde das Legalitätsprinzip insbes aus Art 4 BV 1874 abgeleitet (vgl Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 1607 sowie Tschannen/Looser, Ergänzungsskript, Konkordanztabelle 1 bei FN 7); nunmehr wurde es in Art 5 Abs 1 BV 1999 kodifiziert.

²⁸ Art 113 Abs 3 und Art 114^{bis} Abs 3 BV 1874 (Art 191 BV 1999): Danach sind Bundesgesetze und das Völkerrecht für das BGer und die anderen rechtsanwendenden Behörden maßgebend. Früher wurde diese Verfassungsbestimmung als absolutes Überprüfungsverbot aufgefasst, die hL erblickt in ihr lediglich ein Anwendungsgebot, sodass es dem BGer nicht verwehrt sei, Kritik an den von ihm anzuwendenden Regelungen anzubringen (uU kann diese eine Gesetzesrevision der BVers auslösen). Das Anwendungsgebot gilt als Ausdruck dafür, dass die BV das demokratische Prinzip stärker betont als das rechtsstaatliche Grundelement; vgl dazu Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 1806 ff sowie Walter Haller in Kommentar BV 1874, Art 113 Rz 205 ff.

Als Elemente der *materiellen Rechtsstaatlichkeit* gelten einerseits die verfassungsrechtlich verankerte Garantie der *Rechtsgleichheit*²⁹ andererseits die Garantie von *Freiheitsrechten*³⁰. In der BV 1874 fehlt allerdings ein systematischer und vollständiger Grundrechtskatalog³¹, sodass das BGer neben geschriebenen auch ungeschriebene Freiheitsrechte anerkannte.³² Komplettiert wird der schweizerische Grundrechtsstandard durch die in der EMRK³³ gewährleisteten Rechte, auf die sich die Rechtsunterworfenen direkt berufen können. Im Zuge der Nachführung der BV wurde der Grundrechtskatalog völlig neu überarbeitet und durch Kodifikation ungeschriebener Grundrechte vervollständigt.³⁴

D. Bundesstaat

Der schweizerische Bundesstaat konstituiert sich in den drei Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden.³⁵ Im Vergleich zu den österreichischen Ländern haben die Kantone ein viel höheres Maß an Autonomie und Unabhängigkeit gegenüber dem Bund. Sie haben in den Schranken des Bundesrechts eine umfassende *Verfassungs- und Gesetzesautonomie*³⁶. Im Rahmen dieser sind sie autonom in Bestimmung, Gestaltung und Ausführung ihrer Aufgaben (*Aufgabenautonomie*), frei in Bestimmung, Erhebung und Verwendung ihrer Einnahmen (*Finanzautonomie*) sowie in Festlegung ihrer politischen Struktur, des Verfahrens vor den

²⁹ Art 4 BV 1874 (Art 8 BV 1999) vgl dazu *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 1545 ff sowie *Georg Müller* in Kommentar BV 1874, Art 4 Rz 12 ff; Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem Gleichheitsgebot der österreichischen BV (Art 7 B-VG).

³⁰ Allgemein zu den Freiheitsrechten vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 1057 ff.

³¹ Die geschriebenen Freiheitsrechte finden sich verstreut im ersten Abschnitt; ausdrücklich werden etwa gewährleistet: Eigentumsfreiheit (Art 22^{ter} BV 1874), Handels- und Gewerbefreiheit (Art 31 BV 1874), Niederlassungsfreiheit (Art 45 BV 1874), Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art 49 BV 1874).

³² Wie etwa persönliche Freiheit, Sprachenfreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Recht auf Existenzsicherung uam. Das BGer hat seine in diesem Punkt sehr zurückhaltende Rechtsprechung erst 1959 aufgegeben und begründete dies va damit, dass die ungeschriebenen Grundrechte als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen; vgl dazu *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 1071 ff sowie *Jörg Paul Müller* in Kommentar BV 1874 Bd I, Einleitung zu den Grundrechten Rz 10 ff.

³³ Der EMRK ist die Schweiz 1974 beigetreten.

³⁴ Vgl Art 7 ff BV 1999; s dazu unten V.A.3.c.

³⁵ Bundesverfassungsrechtlich waren bisher lediglich die Ebenen des Bundes und der Kantone konstituiert, das Bundesrecht ging aber stillschweigend davon aus, dass die Kantone Gemeinden einrichten (vgl *Tschannen*, Organisationsrecht 63); Nunmehr ist die Dreistufigkeit des Schweizer Staates verfassungsrechtlich verankert (Art 50 BV 1999; vgl dazu *Rainer J. Schweizer*, Die neue Bundesverfassung: die revidierte Bundesstaatsverfassung, AJP 1999, 666 ff [673]).

³⁶ Nach Art 6 BV 1874 (Art 51 BV 1999) müssen die Kantonsverfassungen vom Bund gewährleistet (genehmigt) werden, was insbes nur bei Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht erfolgen darf (vgl dazu *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 239 ff sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 80 ff); Zudem gilt im Kollisionsfall der Grundsatz „Bundesrecht bricht Kantonsrecht“, s dazu gleich im folgenden.

staatlichen Organen und der Rangordnung der kantonalen Rechtsnormen (*Organisationsautonomie*).³⁷

Die *Kompetenzverteilung* weist den Kantonen alle Aufgaben zu, die nicht bundesverfassungsrechtlich dem Bund zugewiesen sind.³⁸ Diese *subsidiäre Generalkompetenz der Kantone* gewährleistet die Lückenlosigkeit der Kompetenzordnung und ist verfassungsrechtlich stark geschützt. Neue Bundeskompetenzen können nur im Wege einer Verfassungsänderung begründet werden. Dies ist nur mit Zustimmung des StR und der Mehrheit der Kantone (im obligatorischen Referendum) möglich.³⁹ Im Unterschied zu Österreich⁴⁰ kennt die schweizerische Verfassung neben ausschließlichen Bundeskompetenzen auch *konkurrierende Kompetenzen* von Bund und Kantonen in der Form, dass die Kantone eine Angelegenheit regeln können, solange der Bund von der ihm zustehenden Regelungskompetenz keinen Gebrauch macht⁴¹.

Eine wesentliche Einschränkung erfährt die Autonomie der Kantone in zweierlei Hinsicht: Zum einen derogiert im Kollisionsfall das Bundesrecht grundsätzlich dem Kantonsrecht (*Bundesrecht bricht Kantonsrecht*)⁴², zum anderen verpflichtet der Grundsatz der *Bundestreue* Bund und Kantone zu gegenseitiger Rücksichtnahme.⁴³

³⁷ Vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 172 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 69 f.

³⁸ Prinzip der Einzelermächtigung des Bundes (Art 3 BV 1874 [Art 3 BV 1999]); Danach sind ua die auswärtigen Angelegenheiten, die Rechtsetzung in Zivil- und Strafsachen, in Sachen der Landesverteidigung, in Teilen des Raumplanungs-, Umwelt-, Verkehrs-, Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftsrechts dem Bund zu gewiesen; Bei den Kantonen verbleiben ua so wichtige Angelegenheiten wie die Zivil- und Strafrechtspflege, das Schulwesen und der Großteil der Vollzugskompetenzen; Zur Kompetenzverteilung vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 309 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 113 ff; zu ihrer Neuordnung in der BV 1999 vgl. Schweizer, AJP 1999, 671 ff.

³⁹ Vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 262 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 95 ff.

⁴⁰ Hier gilt der Grundsatz der strikten Kompetenztrennung und Exklusivität der Kompetenzbereiche; vgl. Theodor Ohlinger, Verfassungsrecht⁴ (1999) Rz 271 ff.

⁴¹ Sog. Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Kraft (vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht 296 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 101 f); Dieser Grundsatz gilt zB auch im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten.

⁴² Vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 369 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 134 f; Während sich der Vorrang des Bundesrechts bisher stillschweigend aus Art 3 BV 1874 ergeben hat, wird er nun von Art 49 Abs 1 BV 1999 ausdrücklich normiert (vgl. Tschannen/Looser, Ergänzungsskript 60).

⁴³ Dieser Grundsatz wird sich erst aufgrund seiner Kodifikation in Art 44 BV 1999 vollständig etablieren. Bisher wurde die Bundestreue primär als politische Verhaltensmaxime gesehen, insbes. ihre Justiziabilität war umstritten (vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 308a ff; Peter Saladin in Kommentar BV 1874, Art 3 Rz 28 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 147 ff). Beachte nunmehr den im Zuge der Nachführung neu in die BV eingefügten Abschnitt über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen (Art 44 bis 49 BV 1999); vgl. dazu Giovanni Biaggini, Verfassungsreform in der Schweiz: Die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 im Zeichen von „Verfassungsnachführung“ und Verfassungspolitik, ZÖR 54 (1999) 433 (458 f) sowie Schweizer AJP 1999, 669 f.

Im Verhältnis zueinander sind die Kantone rechtlich gleichgestellt⁴⁴, sie können untereinander Verträge abschließen⁴⁵ und sind (wenn auch in beschränktem Umfang) Völkerrechtssubjekte⁴⁶. An der Willensbildung und Gesetzgebung im Bund sind die Kantone auf vielfältige Weise beteiligt.⁴⁷ Hervorzuheben sind in dieser Hinsicht jene Referenden, zu deren Annahme ein sog *doppeltes Mehr* (Mehrheit von Volk und Ständen) erforderlich ist⁴⁸, sowie die Mitwirkung der Kantone im parlamentarischen Prozess über die zweite Kammer, den *Ständerat*. Aufgrund des auch für die Mitglieder des StR geltenden Instruktionsverbotes⁴⁹ ist dieser allerdings keine Kantonsvertretung im juristischen Sinne, es handelt sich vielmehr um eine politische Repräsentation der Kantone.⁵⁰

Trotz ihrer weitgehenden Autonomie und Selbständigkeit ist umstritten, ob die Kantone Staatsqualität haben.⁵¹ Die hL sieht sie als Gebilde mit *beschränkter Staatsqualität* bzw als Selbstverwaltungskörperschaften, die aber aufgrund ihrer weitreichenden verfassungsrechtlichen Autonomie und Mitwirkungsrechte qualitativ über den Gemeinden stehen.⁵²

⁴⁴ Dies ist nicht ausdrücklich in der Verfassung normiert und wird daher aus verschiedenen Bestimmungen abgeleitet (Art 1, 5 und 123 BV 1874 bzw Art 1, 52 Abs 1, 53 Abs 1 sowie 142 Abs 3 und 4 BV 1999); vgl *Tschannen*, Organisationsrecht 71 sowie *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript 36.

⁴⁵ Art 7 BV 1874 (Art 48 BV 1999); die Zulässigkeit dieser sog Konkordate unterliegt allerdings verfassungsrechtlichen Schranken (vgl *Häfelin* in Kommentar BV 1874, Art 7 Rz 47 ff; *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 492 ff sowie *Tschannen*, Organisationsrecht 154 f), die in der neuen BV explizit geregelt sind (Art 48 Abs 3 BV 1999).

⁴⁶ Dies ergibt sich aus dem Recht der Kantone, über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Ausland Verträge abzuschließen (Art 9 BV 1874; Art 56 Abs 1 BV 1999) und der Befugnis, mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt zu verkehren (Art 10 Abs 2 BV 1874; Art 56 Abs 3 BV 1999); vgl *Tschannen*, Organisationsrecht 113 f und *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript 36.

⁴⁷ Zu den Mitwirkungsrechten im einzelnen vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 176 ff; *Tschannen*, Organisationsrecht 73 ff sowie mit Bezug auf die Rechtslage nach der BV 1999 *Schweizer*, AJP 1999, 671.

⁴⁸ Das gilt insbes für Verfassungsänderungen (vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 177 f und *Tschannen*, Organisationsrecht 74). Die Standesstimme wird dabei durch das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton bestimmt, die Stimmen der Halbkantone werden je halb gezählt.

⁴⁹ Art 91 BV 1874 (Art 161 Abs 1 BV 1999); Die Ständeräte sind danach wie die Mitglieder des NR selbstverantwortliche Parlamentarier des Bundes und den kantonalen Behörden nicht verpflichtet.

⁵⁰ Vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 692.

⁵¹ Dagegen etwa *Fritz Fleiner/Zaccaria Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1949), Nachdruck 1978, 44 f, die die Kantone wegen der ihnen fehlenden Souveränität und gemäß der reinen Rechtslehre als dezentralisierte eidgenössische Verwaltungsbezirke betrachten; dafür *Ruck*, Staatsrecht 35 f, wonach die Kantone alle staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Kriterien eines Staates erfüllen außer der Souveränität, die zwar den vollkommenen Staat kennzeichnet, aber kein Wesensmerkmal des Staates überhaupt ist, sodass die Kantone als nichtsouveräne Staaten zu betrachten sind; ähnlich die Argumentation von *Saladin* in Kommentar BV 1874, Art 3 Rz 42 ff, wonach die ursprünglichen Staatswesen, die Kantone, auch nach ihrem Zusammenschluss im Bundesstaat wesentliche Attribute des Staates behalten haben. *Schweizer*, AJP 1999, 669, sieht die Staatlichkeit der Kantone durch Art 43 BV 1999 bestätigt.

⁵² Vgl *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 170 bzw *Tschannen*, Organisationsrecht 68.

Zusammenfassend gelten als tragende Elemente der Schweizer Bundesstaatlichkeit:⁵³

1. die Aufgabenautonomie der Kantone.
2. die Finanzautonomie der Kantone.
3. die Organisationsautonomie der Kantone.
4. die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund.
5. die Pflicht von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit (Bundestreue).

E. Sozialstaat

Aus einigen Bestimmungen der BV leitet die hL ein sozialstaatliches Strukturprinzip ab.⁵⁴ Als sozialstaatliche Elemente der BV gelten ua die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Sozialversicherung⁵⁵, des Schutzes der Familie⁵⁶, des arbeitsrechtlichen Schutzes⁵⁷ sowie des unentgeltlichen Primarschulunterrichts⁵⁸. In der BV 1999 wurden nun erstmals *allgemeine Sozialziele* in einer Staatszielbestimmung verankert.⁵⁹

F. Verhältnis Völkerrecht – staatliches Recht

Wie Österreich folgt auch die Schweiz im Verhältnis Völkerrecht – staatliches Recht einem *gemäßigten Monismus*⁶⁰, geht aber im Unterschied zu Österreich⁶¹ von der direkten Geltung des Völkerrechts im Landesrecht nach dem sog *Adoptions- oder Inkorporationssystem* aus. Danach gelten völkerrechtliche Normen bereits mit ihrem Inkrafttreten und werden Bestandteil des Bundesrechts, ohne dass sie für ihre innerstaatliche Wirksamkeit der Umsetzung in nationales Recht oder eines Anwendungsbefehles durch das zuständige staatliche Recht-

⁵³ Vgl. *Saladin* in Kommentar BV 1874, Art 3 Rz 16 und *Tschannen*, Organisationsrecht 64.

⁵⁴ Vgl. dazu Botschaft 197 f sowie *Häfelin/Haller*, Bundesstaatsrecht Rz 153 f.

⁵⁵ Art 34^{bis} und 34^{quater} BV 1874 (Art 110 und 117 BV 1999).

⁵⁶ Art 34^{quinquies} BV 1874 (Art 116 Bv 1999).

⁵⁷ Art 34^{ter} BV 1874 (Art 110 BV 1999).

⁵⁸ Art 27 Abs 2 BV 1874 (Art 19 und 62 Abs 2 BV 1999).

⁵⁹ Art 41 BV 1999; siehe dazu unten V.A.2. Allgemein zur Sozialverfassung vgl. *Luzius Mader*, Die Sozial- und Umweltverfassung, AJP 1999, 698 ff.

⁶⁰ Zum Begriffspaar Dualismus – Monismus vgl. *Felix Ermacora/Waldemar Hummer*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Landesrecht, in: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I³ (1997) Rz 572 ff.

⁶¹ Hier gelten nur die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts ex lege als Bestandteil des Bundesrechts (Art 9 Abs 1 B-VG; vgl. dazu *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁴ Rz 111); Völkerrechtswidriges österreichisches Recht gilt innerstaatlich (vgl. *Ermacora/Hummer*, Völkerrecht Rz 576), nicht so in der Schweiz (s. dazu im folgenden).

setzungsorgan bedürfen.⁶² Regelungen mit sog self-executing-Charakter⁶³ sind mit der Publikation in der Amtlichen Sammlung unmittelbar anwendbar. Zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) geht der BV generell vor und bildet daher eine Schranke der Verfassungsrevision. Welchen Rang die übrigen völkerrechtlichen Normen (insbes Staatsverträge) in der Normenhierarchie einnehmen, ist in Lehre und Praxis umstritten.⁶⁴ Unabhängig davon steht das Völkerrecht über den Bundes- und Kantonsgesetzen. Diese sind im Kollisionsfall zunächst völkerrechtskonform auszulegen, im Falle unvermeidbarer Normkonflikte verdrängt das Völkerrecht ihm widersprechendes Gesetzesrecht im Wege eines Anwendungsvorranges. Dieser gilt (mit Ausnahmen) auch im Verhältnis zu später erlassenem innerstaatlichen Gesetzen.⁶⁵

IV. Die Totalrevision der Bundesverfassung 1999

A. Totalrevision: Begriff und Verfahren

Den Begriff der Totalrevision der BV kann man in zwei Komponenten aufspalten: So spricht man von einer *formellen Totalrevision*, wenn sämtliche Artikel der alten Verfassung durch eine neue Verfassung ersetzt werden, also an die Stelle der alten Verfassungsurkunde eine neue

⁶² Vgl Daniel Thürer in Kommentar BV 1874 Bd I, Bundesverfassung und Völkerrecht Rz 9.

⁶³ Self-executing ist eine Vertragsbestimmung dann, wenn der Normadressat (Anspruchsberechtigte) so bezeichnet und der Norminhalt (Anspruch) so formuliert sind, dass die innerstaatlichen Vollzugsorgane die Bestimmung ohne weiteres anwenden können (vgl Karl Zemanek, Das Völkervertragsrecht, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I³ (1997) Rz 342).

⁶⁴ Weitgehende Einigkeit herrscht allerdings darüber, dass Staatsverträge mindestens auf Gesetzesstufe stehen; In Österreich hat sich in der hL ein materielles Einordnungskriterium sowohl für die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als auch für ohne Erfüllungsvorbehalt adoptierte Staatsverträge durchgesetzt: (vgl Öhlinger, Verfassungsrecht⁴ Rz 113 und 121).

⁶⁵ Zum Verhältnis Völkerrecht – innerstaatliches Recht vgl allgemein Giovanni Biaggini, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, AJP 1999, 722 ff (727 ff); derselbe, ZÖR 54 (1999) 451 mwH. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 1049 ff; Tschannen, Organisationsrecht 39 ff; Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989 zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, in VPB 53 (1989) Nr. 54, 393 ff; sowie die ausführliche Darstellung der hL und Praxis von Thürer in Kommentar BV 1874 Bd I, Bundesverfassung und Völkerrecht Rz 8 ff. Zu Methode und Schwierigkeiten der Kodifikation des Grundsatzes des Vorrangs des Völkerrechts im Einklang mit der hL und Praxis in der BV 1999 vgl Biaggini, ZÖR 54 (1999) 451 ff mwH.

tritt. Als *materielle Totalrevision* bezeichnet man die Änderung eines oder mehrerer Grundprinzipien der BV im Wege einer formellen Partial- oder auch Totalrevision.⁶⁶

Art 118 BV 1874 bestimmt, dass die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann.⁶⁷ Das Verfahren einer Totalrevision der BV ist in Art 119 und 120 BV 1874 geregelt. Initiativberechtigt sind sowohl die BVers als auch das Volk.⁶⁸ Die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs obliegt der BVers, wobei dieselben verfahrensrechtlichen Vorschriften wie bei der Ausarbeitung von einfachen Gesetzen zur Anwendung kommen.⁶⁹

Das Verfahren zur Totalrevision gliedert sich grob in: Vorverfahren (Entwurf einer Expertenkommission, Vernehmlassung⁷⁰, Botschaft und Antrag des BR an die BVers), parlamentarische Behandlung (Beratung in parlamentarischen Kommissionen, Bericht und Antrag an die BVers, Beratung in beiden Räten) und Verabschiedung der Vorlage in beiden Räten (Beschluss der BVers)⁷¹. Der von der BVers verabschiedete Entwurf muss abschließend Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden (obligatorisches Volks- und Ständereferendum).⁷² Zur Annahme ist das sog *doppelte Mehr* erforderlich.

⁶⁶ Vgl Botschaft 98 f sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 931 ff. Diese Unterscheidung ist in der Lehre nicht unumstritten, da sie bislang ungelöste Verfahrensfragen nach sich zieht (vgl Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht 935), in der Praxis ist sie ohne Bedeutung (vgl Tschannen, Organisationsrecht 249); Vgl ebenso die ausführliche Darstellung der gesamten Problematik von Luzius Wildhaber in Kommentar BV 1874, Art 118.

⁶⁷ Es gibt aber allgemein anerkannte Schranken der Verfassungsrevision; vgl dazu Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 925 ff; Tschannen, Organisationsrecht 239 ff sowie Wildhaber in Kommentar BV 1874, Art 118 Rz 23 ff.

⁶⁸ Eine Initiative der BVers kommt durch gleichlautende Beschlüsse beider Räte zustande, eine des Volkes im Wege einer allgemeinen Anregung durch 100.000 Stimmberechtigte, worüber dann eine Vorabstimmung des Bundesvolkes durchzuführen ist. Zur näheren Ausgestaltung des zum Teil sehr komplizierten Verfahrens der Totalrevision vgl Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 936 ff sowie Tschannen, Organisationsrecht 250 ff.

⁶⁹ Vgl dazu die ausführliche Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens in Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 972 f bzw 790 ff und Tschannen, Organisationsrecht 266 ff.

⁷⁰ Die sog Vernehmlassung ist ein umfassendes Begutachtungsverfahren, das die Mitwirkung von Kantonen, Parteien, Interessensverbänden etc gewährleistet, seine nähere Ausgestaltung erfolgt durch die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991, SR 172.062; vgl dazu Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 189 ff und 972.

⁷¹ Ein Beschluss der BVers kommt nur zustande, wenn NR und StR in getrennter Abstimmung einen übereinstimmenden Beschluss fassen (Art 89 Abs 1 BV 1874), Differenzen sind zuvor in einem formalisierten Differenzbereinigungsverfahren zu beseitigen; zu diesem vgl Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 790 ff und Tschannen, Organisationsrecht 271 f.

⁷² Art 123 BV 1874.

B. Reformbestrebungen bis 1987

Den Ausgangspunkt der Diskussionen über eine Totalrevision der BV bildete anfangs der 60er Jahre das weitverbreitete politische Unbehagen, ob System und Strukturen der Verfassungsrechtsordnung angesichts der gewaltigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Nachkriegszeit den modernen Anforderungen noch gerecht werden.⁷³

Als *Mängel der Verfassungsordnung* erachtete man vor allem ihre mangelhafte Systematik und fehlende formale Geschlossenheit, die Lückenhaftigkeit der Verfassungsurkunde, das Auseinanderlaufen von Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit, den großen Anteil ungeschriebenen Verfassungsrechts, das Fehlen eines umfassenden Grundrechtskatalogs, die große Zahl obsolet gewordener Bestimmungen und „verfassungsunwürdiger“ Normen sowie ganz allgemein die Notwendigkeit materieller Reformen in Kernbereichen der Staatsorganisation.⁷⁴

Die breite Debatte über dieses Thema veranlasste 1965 beide eidgenössischen Räte in den Motionen Obrecht (StR) und Dürrenmatt (NR) den BR zu beauftragen, Vorarbeiten für eine Totalrevision der BV zu beginnen. Die im Jahr 1967 eingesetzte Arbeitsgruppe („Kommission Wahlen“) führte hierauf eine breite Umfrage durch und steckte mit einer sorgfältigen Untersuchung den Rahmen für eine Totalrevision ab. Ihr im Jahr 1973 erstatteter Schlussbericht war Grundlage für die nachfolgenden Beratungen der „Expertenkommission Furgler“, welche dann bis zum Jahre 1977 einen Verfassungsentwurf ausarbeitete.⁷⁵

Ganz im Sinne der Totalrevisionsidee der 60er und 70er Jahre, die auf der Vorstellung einer grundlegenden formellen und materiellen Erneuerung der Verfassung beruhte, sah dieser VE 1977 bedeutende materielle Änderungen des geltenden Verfassungsrechts vor, so etwa eine völlige Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, die Einführung der Gesetzesinitiative oder etwa die verfassungsrechtliche Verankerung von Sozialrechten im Sinne von Gesetzgebungsaufträgen. Das nachfolgende Vernehmlassungsverfahren zeigte, dass zwar eine Reform der BV grundsätzlich begrüßt wurde (insbesondere war man von der Notwendigkeit einer formellen Bereinigung des verfassungsrechtlichen Rechtsbestandes überzeugt), aber die in ihrer Gesamtheit viel zu radikalen Neuerungen inhaltlicher

⁷³ Vgl Botschaft 26 sowie Biaggini, ZÖR 54 (1999) 435 und 437 f.

⁷⁴ Zu den Defiziten der alten Verfassungsrechtslage und den Gründen für eine Verfassungsreform vgl im Detail Botschaft 19 ff; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 435 ff; Ehrenzeller, AJP 1999, 647 f und 653 ff; Heinrich Koller, Der Einleitungstitel und die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung, AJP 1999, 656 ff (658 f); Tschannen, Organisationsrecht 18 ff sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 264 f mwN.

⁷⁵ Vgl Botschaft 26; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 438; Ehrenzeller, AJP 1999, 648 sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 29.

Natur die Bildung eines breiten Konsenses verhindern und somit eine Revision in der vorgeschlagenen Form zwangsläufig scheitern lassen würden.⁷⁶ Deshalb beauftragte der BR das BAJ im Jahre 1981, den VE 1977 im Lichte der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu überarbeiten. Im Jahre 1985 erstattete der BR schließlich den beiden eidgenössischen Räten über die bisher geleisteten Vorarbeiten zu einer Totalrevision Bericht und legte ergänzend eine Modellstudie zur Verfassungsreform vor.⁷⁷

C. Die Initiative zur Verfassungsreform

Mit dem *Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987*⁷⁸ machte die BVers von ihrem Initiativrecht Gebrauch und leitete das eigentliche Verfahren zur Verfassungsreform ein, indem sie dem BR den Auftrag erteilte, eine Totalrevision vorzubereiten und ihr einen Entwurf zu einer neuen BV zu unterbreiten. Zusätzlich gab sie dem BR auch inhaltliche Leitlinien vor. Danach habe sich eine Totalrevision im wesentlichen auf formale Aspekte zu beschränken, der Entwurf solle das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen. Auf wesentliche Neuerungen des politischen Systems sollte also verzichtet werden.⁷⁹

Doch infolge der intensiven politischen Bestrebungen um eine europäische Integration der Schweiz kamen die Arbeiten zur Vorbereitung einer Totalrevision zunächst kaum voran. Die notwendigen Anpassungen der schweizerischen Rechtsordnung im Zuge eines allfälligen EWR-Beitritts wären im Hinblick auf eine parallel laufende Verfassungsrevision kaum zu bewältigen gewesen. Das Nein von Volk und Ständen zum EWR-Beitritt am 6. Dezember 1992 rückte das Projekt Verfassungsreform jedoch wieder ins Zentrum der politischen Diskussionen.⁸⁰ Zusätzlichen Schwung erhielt es am 28. April 1993 mit der einstimmigen Annahme der Motion Meier im StR, in der das Parlament seinen Auftrag aus dem Jahre 1987 bekräftigte und dem BR eine klare zeitliche Vorgabe dahingehend erteilte, dass zum 150-Jahr-

⁷⁶ Starke Opposition gab es va gegen die Neuordnung der Kompetenzen (hier befürchteten insbes die Kantone einen Substanzverlust) und zahlreiche Bestimmungen der Wirtschafts- und Sozialordnung.

⁷⁷ Zu Inhalt und Schicksal des VE 1977 vgl Botschaft 26 f; Ehrenzeller, AJP 1999, 648 mwN sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 30 ff.

⁷⁸ BBl 1987 II 963.

⁷⁹ Vgl Botschaft 27 Biaggini, ZÖR 54 (1999) 439 sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 31c.

⁸⁰ Vgl Botschaft 27 f; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 439 ff; Ehrenzeller, AJP 1999, 648 f sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 31 d.

Jubiläum des Bundesstaates 1998 der BVerf ein beschlussreifer Verfassungsentwurf vorliegen sollte.⁸¹ Im Laufe des Jahres 1994 kamen schließlich die Revisionsarbeiten nach einem entsprechenden Beschluss des BR wieder richtig in Gang.⁸²

D. Revisionsarbeiten des Bundesrates

1) Das Konzept: Verfassungsreform im Baukastensystem

Bei Wiederaufnahme der Revisionsarbeiten im Jahr 1994 sah sich der BR mit einer schwierigen Ausgangslage konfrontiert. Zum einen war klar, dass eine Beschränkung der Reform auf eine formelle Totalrevision im Sinne einer bloßen Nachführung des geltenden Verfassungsrechts (entsprechend dem Bundesbeschluss 1987) zwar einige verfassungsrechtlichen Probleme lösen, notwendige institutionelle Reformen aber ausklammern würde. Zum anderen schien eine umfassende materielle Verfassungsreform kaum realisier- und schon gar nicht politisch durchsetzbar. Bereits das Vernehmlassungsverfahren zum VE 1977 hatte ja gezeigt, dass die Positionen in sensiblen Bereichen zu weit auseinandergehen, und die Vernehmlassung zum VE 1995 bestätigte diesen Eindruck.⁸³ Es war also vorherzusehen dass sich Verhandlungen über grundlegende institutionelle Neuerungen wohl über Jahre hinziehen würden und selbst dann punktueller Widerstand gegen umstrittene Bestimmungen die gesamte Reform immer noch zu Fall bringen könnte.

Aus diesen Gründen entwickelte der BR das Konzept der „Bundesverfassungsreform im Baukastensystem“⁸⁴, das die Nachführung der BV zumindest in Ansätzen mit notwendigen institutionellen Reformen verknüpft, welche allerdings auch von dieser abgekoppelt in weiteren Etappen verwirklicht werden können. Danach bilden die verschiedenen Reformbereiche Module, die in den Baukasten eingepasst werden können, sobald der Reformprozess weit genug fortgeschritten ist. Der BR versteht damit die Verfassungsreform als kontinuierlichen offenen Reformprozess, in dem die Nachführung des geltenden Verfassungsrechts lediglich der Ausgangspunkt und die Grundlage für die Arbeit in den weiteren Reformbereichen sein soll.

⁸¹ Die Motion Meier wurde schließlich am 16. Dezember 1994 im NR mit einer sehr deutlichen Mehrheit überwiesen; vgl Botschaft 28; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 31d sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 266.

⁸² Vgl Zimmerli, Verfassungsrevision 266.

⁸³ Siehe dazu unten IV.D.2. sowie bei FN 87 und 88.

⁸⁴ Vgl dazu Botschaft 28 ff; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 440 f mwH; Ehrenzeller, AJP 1999, 649 ff mwN; Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 31d sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 271 ff.

Die ins Auge gefassten materiellen Reformen im Bereich der Volksrechte und der Justiz sind dabei nur erste Reformschwerpunkte. So sind etwa auch Arbeiten für eine umfassende Staatsleitungsreform sowie eine Reform des Finanzausgleichs und des Föderalismus bereits seit längerem im Gange.⁸⁵

2) *Vernehmlassungsverfahren und Botschaft des Bundesrates*

Mit der Aufgabe der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts und der Erstellung eines ersten Entwurfs einer neuen BV wurde das BAJ betraut. Für die beiden Reformbereiche Volksrechte und Justiz wurden zwei Expertenkommissionen eingesetzt. Trotz der vielfältigen Probleme und offenen Fragen sowohl formeller als auch inhaltlicher Natur, die ein Reformprojekt dieser Größenordnung zwangsläufig mit sich bringt,⁸⁶ schritten die Arbeiten zügig voran. Bereits im Juni 1995 konnten daher Entwürfe einer nachgeführten BV sowie für Reformen der Volksrechte und der Justiz als Vernehmlassungsvorlage vorgestellt werden.

Im *Vernehmlassungsverfahren* über den VE 1995, das am 26. Juni 1995 vom BR eröffnet wurde und bis Ende Februar 1996 dauerte, brachten neben Kantonen, Gemeinden, Parteien und Verbänden auch über 500 private Organisationen und über 11.000 Privatpersonen Stellungnahmen ein.⁸⁷ Nach Auswertung und Einarbeitung der Ergebnisse der Vernehmlassung⁸⁸ legte der BR der BVers schließlich am 20. November 1996 eine *Botschaft über eine*

⁸⁵ Vgl dazu Botschaft 28 ff und insbes 32 f. Das Vernehmlassungsverfahren zur Staatsleitungsreform (Reform der staatsleitenden Organe BR und BVers) ist bereits abgeschlossen, seine Ergebnisse werden gerade ausgewertet (vgl BBl 1998 5308; Pressemitteilung des EJPD v 19.5.1999 sowie zum Inhalt der Reform *Aldo Lombardi*, Volksrechte und Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung, AJP 1999, 706 ff [711 f] mwN). Die Vernehmlassung zum sog „Neuen Finanzausgleich“ (NFA) endete mit 30.11.1999 (vgl die Pressemitteilung des EFD v 15.4.1999 [SDA-Meldung] sowie zum Inhalt der Reform *Klaus A. Vallender*, Leitlinien der Bundesfinanzordnung, AJP 1999, 687 ff [694 f] mwN). Zur Diskussion um eine Föderalismusreform vgl *Schweizer*, AJP 1999, 668 und bei FN 18.

⁸⁶ Hier nur eine kleine Auswahl: Soll die Verfassung eher Organisationsstatut, inhaltliche Grundlage der Politik oder Aktionsprogramm sein? Wie soll sie gegliedert werden, nach welchen Kriterien soll gruppiert werden? Soll der Abstraktionsgrad in allen Teilen gleich sein? Was soll mit der Präambel geschehen? Welche Verfassungsprinzipien, staatsleitenden Grundsätze und Organisationsprinzipien sollen verankert werden? Ist diese oder jene Norm verfassungswürdig? In welchem Maße sollen Sozialziele verankert werden? vgl dazu näher Botschaft 142 ff; *Biaggini*, ZÖR 54 (1999) 443 ff sowie *Zimmerli*, Verfassungsrevision 276 f.

⁸⁷ Stellungnahmen eingereicht haben etwa sämtliche Kantonsregierungen, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), kantonale Ämter und Organisationen, Gemeinden, Parteien und Sektionen, wirtschaftliche Organisationen, Berufsorganisationen, Arbeitnehmerverbände, Organisationen aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport, kirchliche und religiöse Organisationen uva; vgl Botschaft 78 f.

⁸⁸ Überarbeitet wurden insbes die Entwürfe zu den Volksrechten und zur Justiz, der Entwurf der nachgeführten Verfassung blieb im Wesentlichen unverändert, da die Diskussion über diese Vorlage nicht mit umstrittenen Vorschlägen belastet werden sollte (vgl Botschaft 91 ff). Zu den Ergebnissen der Vernehmlassung und Volksdiskussion s Botschaft 78 ff und die von der EDMZ hrsg Broschüren: Volksdiskussion - Stimmen, Ergebnisse, Perspektiven (1996) sowie Reform der Bundesverfassung: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (1996).

*neue Bundesverfassung*⁸⁹ vor, welche neben einem nachgeführten Verfassungsentwurf (Vorlage A) auch separate Entwürfe für eine weitgehende Reform der Volksrechte (Vorlage B) und für eine Justizreform (Vorlage C) enthielt.⁹⁰

E. Die parlamentarische Behandlung der vorgelegten Entwürfe

1) Beratung in den Verfassungskommissionen

Nach Vorlage der Botschaft des BR setzten NR und StR *Verfassungskommissionen* ein⁹¹, welche sich am 11. und 12. Dezember 1996 konstituierten. Die Beratungen über die drei Reformvorlagen nahmen sie am 27. Jänner 1997 auf. Um die Arbeiten in den jeweiligen Kommissionsplena zu erleichtern, wurden zur Vorberatung spezieller Punkte drei gemeinsame Subkommissionen in den Bereichen Behördenorganisation/Volksrechte, Grundrechte/ Bundesgericht und Bundeskompetenzen eingerichtet. Die Beratungen der VKen und ihrer Subkommissionen dauerten schließlich bis November 1998. Die Ergebnisse der abschließenden Gesamtabstimmungen brachten in beiden VKen eine breite Zustimmung zum Vorhaben der Totalrevision zum Ausdruck.⁹² Hinsichtlich der Vorlage B verhinderten stark divergierende Meinungen einen Konsens. Der Vorlage C hingegen stimmten beide VKen wieder mit großer Mehrheit zu.⁹³

2) Beratung im Nationalrat und Ständerat

Am 19. Jänner 1998 begann die Beratung der drei Reformpakete in den eidgenössischen Räten mit einer einwöchigen Sondersession.⁹⁴ Hinsichtlich der Vorlage A konnte nach Abschluss der Beratungen und der in einigen Bereichen erforderlichen Differenzbereinigung die totalrevidierte

⁸⁹ BBl 1997 I 1.

⁹⁰ Mit der Vorlage A erfüllte der BR den Auftrag der BVers aus dem Jahr 1987. Die Vorlagen B und C brachte er gestützt auf sein Antragsrecht gem Art 102 Z 4 BV 1874 ein; vgl dazu Botschaft 28 f sowie Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht Rz 31d ff.

⁹¹ Die Kommission des NR umfasste 39 Mitglieder, jene des StR 21 Mitglieder.

⁹² In der Kommission des NR lautete das Resultat der Gesamtabstimmung 22:1 Stimmen (bei 9 Enthaltungen), in jener des StR sogar 17:0 Stimmen (bei einer Enthaltung).

⁹³ Siehe zu all dem die näheren Ausführungen unten V. Zu den Beratungen der VKen vgl den von den beiden VKen hrsg Presserohstoff zur Pressekonferenz vom 28.11.1997: Beratungen der Verfassungskommissionen; sowie insbes die beiden von der EDMZ hrsg Broschüren: Ergebnisse der Verfassungskommissionen (1997).

⁹⁴ Die Vorlage A wurde in beiden Räten parallel beraten, die Vorlage B zuerst im NR und die Vorlage C zuerst im StR.

BV am 18. Dezember 1998 in beiden Räten mit deutlicher Mehrheit beschlossen werden.⁹⁵ Die Justizreform (Vorlage C) steckte zu Jahresende 1998 noch in der Differenzbereinigung. Ein Kompromiss wurde vom NR schließlich am 9. Juni 1999 gutgeheißen. Die ins Auge gefasste Reform der Volksrechte (Vorlage B) musste einstweilen zurückgestellt werden, da über wesentliche Punkte kein Konsens erzielt werden konnte.⁹⁶

F. Verfassungsreferendum und Inkrafttreten

Die von der BVers verabschiedete neue BV musste nun noch dem Bundesvolk und den Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Das *obligatorische Volks- und Ständereferendum* am 18. April 1999 brachte ein klares Volksmehr und ein knappes Ständemehr für die Reform. Mit Ja stimmten 59,2% der Abstimmenden und 12 2/2 Stände, mit Nein 40,8% der Abstimmenden und 8 4/2 Stände. Die Stimmbeteiligung betrug 36%.⁹⁷ Hierauf schlug der BR den eidgenössischen Räten vor, die BV 1999 einschließlich der nötigen Anpassungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe mit 1. Jänner 2000 in Kraft zu setzen.⁹⁸ Dem haben NR und StR am 27.9.1999 bzw 28.9.1999 zugestimmt.⁹⁹

V. Die einzelnen Vorlagen im Überblick

A. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Vorlage A)

1) Allgemeines

Ziel der sog *Nachführung der Bundesverfassung* war es, entsprechend dem Auftrag der BVers, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht möglichst umfassend, einheitlich, systematisch, zeitgerecht, klar und verständlich zu kodifizieren. Der nachgeführte Verfassungstext sollte als getreues Abbild des gegenwärtigen Rechtszustandes das schweize-

⁹⁵ BB vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1999, 162; Im NR lautete das Abstimmungsergebnis 134:14 (bei 31 Enthaltungen), im StR sogar 44:0.

⁹⁶ Siehe zu all dem die näheren Ausführungen unten V.

⁹⁷ Vgl BBl 1999, 5986.

⁹⁸ Vgl Botschaft des Bundesrates vom 11. August 1999 über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendige Anpassung der Gesetzgebung, BBl 1999, 7922.

⁹⁹ BB über das Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999, BBl 1999, 7948; vgl NZZ vom 28.9.1999, 18 und vom 29.9.1999, 17; Zum Inkrafttreten der neuen BVerf und der Lösung damit verbundener Verfahrensfragen vgl Dieter Biedermann, Die neue Bundesverfassung: Übergangs- und Schlussbestimmungen sowie Anpassungen auf Gesetzesstufe, AJP 1999, 730 ff (734 ff).

rische Verfassungsrecht so wiedergeben, wie es in den letzten 120 Jahren von Lehre und Praxis entwickelt, verstanden und angewandt worden ist.¹⁰⁰

Eine bloße Nachführung ist eines reinen Nachvollzugs fern jeder materiellen Tragweite kann es dabei freilich nie geben, da jede Veränderung des Verfassungstexts einen Akt der politischen Wertung impliziert. Damit sind zwangsläufig Verfassungsmodifikationen verbunden oder es werden neue Spielräume für mögliche Deutungen und Konkretisierungen der Verfassung eröffnet. Im Laufe der Verfassungsdiskussion in Öffentlichkeit, Lehre und Parlament wurde der ursprünglich vom BR streng formal verstandene Nachführungsbegriff in Richtung eines Nachführungsverständnisses, das auch materielle Neuerungen, die sich auf eine breite Mehrheit im Parlament stützen konnten, einschließt, weiterentwickelt. Ganz im Sinne des französischen Ausdrucks „*mise à jour*“ konnten daher auch notwendige (moderate) Aktualisierungen des Verfassungstextes vorgenommen werden.¹⁰¹

2) *Beratungen in den Verfassungskommissionen und im Parlament*

Vor allem in sensiblen Bereichen – wie etwa der Wirtschafts- und Sozialordnung oder den Bundeskompetenzen – hielten sich die VKen an einen strengen Nachführungsbegriff. Im Bewusstsein, dass politisch umstrittene Neuerungen die Reform als Ganzes gefährden könnten, wurden darauf abzielende Anträge konsequent abgelehnt. Beide VKen haben allerdings nach ihrer Einschätzung konsensfähige Neuerungen beschlossen, welche dann auch Eingang in die neue Verfassung gefunden haben.¹⁰²

Sowohl in den VKen als auch im NR und StR waren zahlreiche Bestimmungen heftig umstritten. Oft konnte daher erst im Differenzbereinigungsverfahren ein Kompromiss gefunden werden. Nicht überraschend verliefen die Frontlinien dabei häufig entlang der weltanschaulichen Trennlinien. Zu den am meisten umstrittenen Bestimmungen zählten die Präambel, die Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung des Streikrechts, die Aufnahme eines Katalogs von Sozialzielen oder etwa auch die Frage der Beibehaltung des Bistumsartikels.

¹⁰⁰ Vgl Botschaft 115. Zu den dabei auftretenden Fragen und Problemen vgl Botschaft 142 ff sowie insbes Biaggini, ZÖR 54 (1999) 443 ff.

¹⁰¹ Unbestritten blieb dabei, dass keine grundlegenden und keine kontroversen Änderungen in die nachgeführte Verfassungsvorlage aufgenommen werden sollten. Zur Entwicklung des Konzepts der Nachführung vgl Botschaft 115 ff; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 460 ff; Ehrenzeller, AJP 1999 651 ff mwN sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 272 f.

¹⁰² Vgl dazu unten V.A.3.d.

Die *Präambel* entzweite Traditionalisten und Modernisierer. Insbesondere über die Frage der Anrufung Gottes (*invocatio dei*) herrschte bis zuletzt Uneinigkeit. Ihre schlussendliche Beibehaltung stellt einen hochbedeutenden Traditionsanschluss dar, läßt sich doch die Anrufung Gottes bis zu den ersten Bündnissen, welche unter den Eidgenossen geschlossen wurden, zurückverfolgen. Ebenso umstritten war die Verwendung der Formulierung „das Schweizer Volk und die Kantone“ an Stelle des traditionellen Begriffs „Schweizerische Eidgenossenschaft“. Zweck der Präambel ist es, jene grundlegenden Werte zu nennen, die als in der Gesellschaft anerkannte Leitvorstellungen das Selbstverständnis des Schweizer Staatswesens verkörpern. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die erstmalige Feststellung der Verantwortung des Schweizer Volkes und der Kantone gegenüber den künftigen Generationen und gegenüber der Schöpfung.¹⁰³ Das Prinzip der *Nachhaltigkeit* ist darüber hinaus in mehreren Bestimmungen der BV 1999 ausdrücklich verankert.¹⁰⁴

Auf die ausdrückliche Erwähnung des *Streiksrechts* als integrierter Bestandteil der Koalitionsfreiheit drängten insbesondere die Sozialdemokraten und die Arbeitnehmerverbände, die bürgerlichen Parteien und die Wirtschaftsverbände lehnten das Ansinnen ab. Gegen seine verfassungsrechtliche Verankerung wurde vor allem ins Treffen geführt, dass weder die EMRK noch das BGer das Streikrecht als Grundrecht anerkennen und der Sozialpakt der UNO¹⁰⁵ es nur insofern gewährleistet, als es mit der staatlichen Ordnung übereinstimmt. Zudem widerspreche es dem Konzept der Nachführung, wenn man das lediglich auf Gesetzesstufe bestehende Recht in Verfassungsrang hebe.¹⁰⁶ Schließlich konnte man sich doch noch auf einen Kompromiss einigen. Demnach werden Streik und Aussperrung zwar für zulässig erklärt, aber ausdrücklich nur als ultima ratio zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens unter genau geregelten Bedingungen.¹⁰⁷

Nicht minder kontroversiell verlief die Diskussion über die Aufnahme eines Katalogs von *Sozialzielen*. Die Gegner befürchteten, dass damit einem weiteren unkontrollierten (und va

¹⁰³ Vgl dazu Botschaft 122 ff und Dieter Biedermann, Was bringt die neue Bundesverfassung?, AJP 1999, 743 ff (744). Zu Präambel und Einleitungstitel der BV 1999 vgl weiters Koller, AJP 1999, 660 ff.

¹⁰⁴ Der Grundsatz der Nachhaltigkeit wird in allgemeiner Form im sog „Zweckartikel“ (Art 2 Abs 2 BV 1999) und konkret am Beginn des Abschnittes „Umweltschutz und Raumplanung“ in Art 73 BV 1999 als Ziel festgeschrieben; vgl dazu Biedermann, AJP 1999, (744) sowie insbes Mader AJP 1999, 703 f mwN.

¹⁰⁵ Art 8 lit d UNO-Pakt I.

¹⁰⁶ Vgl dazu Botschaft 177 ff und Presserohstoff v. 27.11.1997, 4.

¹⁰⁷ Art 28 Abs 2 bis 4 BV 1999; vgl Pressemitteilung der VK NR v 4.9.1998 sowie im Detail Klaus A. Vallender, Grundzüge der „neuen“ Wirtschaftsverfassung, AJP 1999, 677 ff (679 f) mwN. Die Interpretation der Bestimmung ist freilich umstritten (vgl dazu: Streiks sichern den Anstand der Marktwirtschaft, *Weltwoche* v 18.3.1999).

unfinanzierbaren) Ausbau des Sozialstaates Tür und Tor geöffnet werden würde. Aus diesem Grund beschränkte man sich auf die Kodifikation solcher Ziele, die schon bisher in verschiedenen Kompetenzbestimmungen der BV 1874 oder in internationalen Verträgen erwähnt und somit Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung waren. Zudem hält Art 41 BV 1999 ausdrücklich fest, dass die Sozialziele in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative, im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel zu verwirklichen sind. Es handelt sich also um eine Staatszielbestimmung im klassischen Sinn, welche keinerlei individuelle Ansprüche auf Leistungen gegenüber dem Staat begründet.¹⁰⁸

Die Beibehaltung des *Bistumsartikels*¹⁰⁹ wurde in der Vernehmlassung zum VE 1995¹¹⁰ ebenso heftig kritisiert wie in den parlamentarischen Beratungen über den VE 1996. Beide VKen erachteten die Bestimmung als diskriminierendes Überbleibsel aus den Zeiten der konfessionellen Konflikte des letzten Jahrhunderts und befürworteten mehrheitlich seine Streichung.¹¹¹ Der BR zog sich darauf hin auf das formal richtige Argument zurück, dass es problematisch sei, im Rahmen der Nachführung eine geltende Verfassungsbestimmung ersatzlos zu streichen.¹¹² Eine Mehrheit in beiden Räten sprach sich schließlich für seine Belassung aus, mit der Maßgabe, dass seine beabsichtigte Streichung als separate Vorlage weiterzuverfolgen sei.¹¹³ Nach einem neuerlichen Vernehmlassungsverfahren, das im Ergebnis die bestehenden Fronten bestätigte¹¹⁴, soll nun das Vorhaben mit einer umfassenden Revision des Art 72 BV 1999 verbunden werden: Im Zuge der Neufestlegung der allgemeinen Grundsätze der Beziehungen zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat soll dann die

¹⁰⁸ Vgl dazu insbes *Mader*, AJP 1999, 699 f mwN sowie Botschaft 197 ff; *Biedermann*, AJP 1999, 744; *Yvo Hangartner*, Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung, AJP 1997, 139 ff (153 f) und *Zimmerli*, Verfassungsrevision 279 f und 281.

¹⁰⁹ Zu seiner Entstehung s oben II.

¹¹⁰ Vgl Botschaft 288.

¹¹¹ Vgl Presserohstoff v 27.11.1997, 8.

¹¹² Vgl dazu Botschaft 288 sowie *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript, Konkordanztafel 2 bei FN 129 mwN.

¹¹³ Vgl dazu *Cavelti* in: Civitas 9-10/1999, 190 mwN; *Ehrenzeller*, AJP 1999, 653 bei FN 51 bezeichnet die Beibehaltung des Bistumsartikels als „größten Flecken im Reinheitsstempel der neuen Bundesverfassung“, da diese Bestimmung als nichtbereinigte Altlast quer in der aktualisierten Verfassung liege; ebenso kritisch *Hangartner*, AJP 1997, 147 f, der zudem das „Verstecken“ der Bestimmung im Abschnitt über „Bildung, Forschung, Kultur“ beanstandet (in der BV 1874 befand sie sich noch in den Artikeln über die Religionsfreiheit) und die Berücksichtigung der von der Praxis vorgenommenen Präzisierung, wonach jede Veränderung von Bistums-grenzen genehmigungspflichtig sei, vermisst.

¹¹⁴ Vgl BB1 1998, 5648. Dieses wurde am 7.12.1998 eröffnet und dauerte bis 31.3.1999. So haben sich zwar 16 Kantone und die Schweizerische Bischofskonferenz für die Aufhebung des Bistumsartikels ausgesprochen, allerdings 6 Kantone und der Schweizerische Evangelische Kirchenbund ihre Opposition bekräftigt.

Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern fallen.¹¹⁵ Der Bistumsartikel, der dem Wortlaut nach zwar alle Religionsgemeinschaften mit einer episkopalen Struktur trifft, sich aber faktisch gegen die römisch-katholische Kirche richtet, verstößt klar gegen die sich aus der Kultusfreiheit ergebende Freiheit der Kirchen, sich eine eigene Organisation zu geben. Zudem steht er im Widerspruch zu Art 9 EMRK, der ein Recht auf Selbstorganisation der Kirchen gewährleistet.¹¹⁶

3) *Die neue Bundesverfassung 1999*

Betrachtet man die am 1.1.2000 in Kraft getretene Bundesverfassung vom 18. April 1999, so scheint das Vorhaben der Nachführung trotz der in vielen Bereichen notwendigen Kompromisse geglückt zu sein. Die neue Verfassungsurkunde präsentiert sich als geschlossene und systematisch aufgebaute Einheit. Ihr Erscheinungsbild unterscheidet sich augenfällig von demjenigen der BV 1874. Im einzelnen bringt die BV 1999 gegenüber der BV 1874 folgende wesentliche Neuerungen:¹¹⁷

a) *Formale Verbesserungen*

Die Verfassungsrevision hat die formalen Unzulänglichkeiten der BV 1874 auf weiten Strecken beseitigt.¹¹⁸

(1) Sprache

Die Sprache der neuen Verfassung trägt dem heutigen Sprachgebrauch Rechnung, verwendet entsprechende Formulierungen und vermeidet soweit möglich Fach- und Fremdwörter. Vor allem bedient sie sich einer einheitlichen Ausdrucksweise.

(2) Systematik und Gliederung

Die neue Verfassung ist klar aufgebaut, übersichtlich gegliedert und verwendet Sachtitel für jeden Artikel. Von ihrem Regelungsgehalt zusammengehörige Bestimmungen, die in der BV 1874 noch über den Verfassungstext verstreut waren, wurden umgruppiert und in eigenen Abschnitten zusammengefasst. Die ca 60 Einschaltartikel wurden entweder eliminiert oder in

¹¹⁵ Die Kommission des StR hat am 24.8.1999 beim BR die Vorbereitung einer entsprechenden Revision des Art 72 BV 1999 beantragt; vgl dazu Cavelti in: Civitas 9-10/1999, 190.

¹¹⁶ Vgl Cavelti in: Civitas 9-10/1999, 190 und Hangartner, AJP 1997, 147 f bei FN 57 mwN.

¹¹⁷ Vgl dazu insbes die umfassende Übersicht von Biedermann, AJP 1999, 743 ff.

¹¹⁸ Vgl Biedermann, AJP 1999, 743 f sowie Biaggini, ZÖR 54 (1999) 444 ff.

den Verfassungstext integriert, sodass nun eine durchgängige und einheitliche Numerierung gegeben ist. In vielen Fällen sind die einzelnen Artikel kürzer. In diesem Zusammenhang sticht insbesondere die Klarheit, Übersichtlichkeit und Systematik der Kompetenzartikel¹¹⁹ hervor.

Die bessere Systematik und Übersichtlichkeit der BV 1999 zeigt sich schon bei einem Vergleich ihrer Gliederung mit jener der BV 1874:

BV 1874	BV 1999
Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art 1-70) Dieser Abschnitt regelt ohne nähere Gliederung: - das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen - die Zuständigkeiten des Bundes - die verfassungsmässigen Rechte der Bürger	1. Titel: Allgemeine Bestimmungen (Art 1-5) 2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte, Sozialziele (Art 6-41) 1. Kapitel: Grundrechte (Art 7-36) 2. Kapitel: Bürgerrecht und politische Rechte (Art 37-40) 3. Kapitel: Sozialziele (Art 41) 3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden (Art 42-135) 1. Kapitel: Verhältnis von Bund und Kantonen (Art 42-53) 2. Kapitel: Zuständigkeiten (Art 54-125) 3. Kapitel: Finanzordnung (Art 126-135) 4. Titel: Volk und Stände (Art 136-142) 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art 136-137) 2. Kapitel: Initiative und Referendum (Art 138-142)
Zweiter Abschnitt: Bundesbehörden (Art 71-117) I. Bundesversammlung A. Nationalrat B. Ständerat C. Befugnisse der Bundesversammlung II. Bundesrat III. Bundeskanzlei IV. Organisation und Befugnisse des Bundesgerichts - IV.^{bis} Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit V. Verschiedene Bestimmungen Dritter Abschnitt: Revision der Bundesverfassung (Art 118-123)	5. Titel: Bundesbehörden (Art 143-191) 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art 143-147) 2. Kapitel: Bundesversammlung (Art 148-173) 1. Abschnitt: Organisation 2. Abschnitt: Verfahren 3. Abschnitt: Zuständigkeiten 3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung (Art 174-187) 1. Abschnitt: Organisation und Verfahren 2. Abschnitt: Zuständigkeiten 4. Kapitel: Bundesgericht (Art 188-191) 6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen (Art 192-196) 1. Kapitel: Revision (Art 192-195) 2. Kapitel: Übergangsbestimmungen (Art 196)
Übergangsbestimmungen (Art 1 bis 22)	

¹¹⁹ Art 54 bis 125 BV 1999; Zur Neuordnung der Bundeskompetenzen vgl. allgemein Schweizer, AJP 1999, 671 ff.

(3) Vollständigkeit

Die neue BV gibt das geltende Verfassungsrecht möglichst vollständig wieder, Lücken sind kaum mehr ersichtlich, sie wurden fast völlig beseitigt (insbesondere durch Kodifikation ungeschriebenen Verfassungsrechts, siehe dazu gleich unten). Allerdings fehlen noch immer Regeln über den Staatsnotstand.¹²⁰ Verfassungsunwürdige Normen wurden ausgeschieden, im Gegenzug dazu wurden inhaltlich verfassungswürdige Gesetzesregelungen in den Verfassungstext aufgenommen.¹²¹

(4) Dichte

Die neue Verfassung regelt das Verfassungsrecht in einheitlicher Dichte. Trotz der umfassenden Kodifikation ungeschriebenen Verfassungsrechts ist der neue Verfassungstext um ein Drittel kürzer als der alte.

b) Bereinigung und Adaptierung des verfassungsrechtlichen Normenbestandes

(1) Streichung veralteter Normen

Totes Verfassungsrecht und Normen, die ihre Bedeutung verloren haben, wurden aus dem Normenbestand ausgeschieden. Erwähnt seien etwa:¹²²

- das Verbot von Untertanenverhältnissen (Art 4 BV 1874).
- das Verbot für die Kantone, mehr als 300 Mann stehende Truppen zu halten (Art 13 Abs 2 BV 1874).
- die gegenseitige militärische Hilfeleistungspflicht der Kantone (Art 15 BV 1874).
- die Pflicht der Kantone, den freien Durchzug von Truppen zu gewähren (Art 17 BV 1874).
- die Auswanderungsagenturen (Art 34 BV 1874).
- die Verfügung der Bundesbehörden über die Begräbnisplätze (Art 53 Abs 2 BV 1874).
- die Streichung zahlreicher Artikel der ÜB BV 1874.

(2) Verzicht auf nicht verfassungswürdige Normen

Die BV 1874 enthält eine große Zahl von Detailbestimmungen, die keine wesentlichen Fragen der staatlichen Organisation regeln und die daher ohne weiteres auf Gesetzesstufe geregelt werden können. Diese verfassungsunwürdigen Bestimmungen wurden gestrichen und in den

¹²⁰ Vgl. Tschannen/Looser, Ergänzungsskript 25.

¹²¹ Siehe dazu gleich anschließend.

¹²² Vgl. Biedermann, AJP 1999, 746 f.

bestehenden Gesetzesapparat integriert.¹²³ Im Zuge dessen konnten auch zahlreiche Einschaltartikel aus dem Verfassungstext eliminiert werden. Zu nennen sind etwa:¹²⁴

- das Absinthverbot (Art 32^{ter} BV 1874) und andere Detailbestimmungen über den Alkohol (Art 32^{bis} und 32^{quater} BV 1874).
- die Bestimmungen über die Autobahnvignette (Art 36^{quinquies} BV 1874).
- die Bestimmungen über Fuß- und Wanderwege (Art 37^{quater} BV 1874).
- die Steuerbefreiung der Nationalbank (Art 39 BV 1874).
- die Bestimmungen über die Mehrwertsteuer (Art 41^{ter} BV 1874 sowie Art 8, 8^{bis} und 8^{ter} ÜB BV 1874).
- Detailbestimmungen zur Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art 49 und 50 BV 1874).
- die Auslieferungsbestimmungen (Art 67 BV 1874).
- die Bestimmungen über Unvereinbarkeiten für Bedienstete des Bundes (Art 77 und 108 Abs 2 BV 1874).

(3) Heraufstufung bisheriger Gesetzesnormen

Zahlreiche bisher auf Gesetzesstufe stehenden Regelungen, die mitunter grundlegende Fragen der Staatsorganisation betreffen, wurden neu in der Verfassung verankert. Es sind dies etwa:¹²⁵

- der Anspruch auf Datenschutz (Art 13 BV 1999; bisher DSG).
- die Gründe für den Ausschluss vom Stimmrecht (Art 136 Abs 2 BV 1999; bisher Art 2 BPR).
- die Amtsdauer der Mitglieder des BGer (Art 145 Bv 1999; bisher Art 5 Abs 1 OG)
- die Parlamentarischen Kommissionen und ihre Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse (Art 153 BV; bisher Art 8^{quinquies} GVG).
- die Fraktionen (Art 154 BV 1999; bisher Art 8^{septies} GVG und GRN).
- die Offenlegung der Interessensbindungen der Mitglieder der BVers (Art 161 Abs 2 BV; bisher Art 3^{bis} bis 3^{quinquies} GVG).
- die Immunität der Mitglieder der BVers und des BR (Art 162 BV 1999; bisher VG und GarG).
- eine neue Verfassungsgrundlage für die parlamentarischen Handlungsinstrumente (Motionen, Postulate, etc; Art 171 BV 1999; bisher GVG, GRN, GRS).

¹²³ Zum Anpassungsbedarf vgl Botschaft 110 ff, die Botschaft des Bundesrates über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendige Anpassung der Gesetzgebung, BBl 1999, 7922 sowie den Überblick von Biedermann, AJP 1999, 737 ff.

¹²⁴ Vgl Biedermann, AJP 1999, 747.

¹²⁵ Vgl Biedermann, AJP 1999, 746.

c) *Anpassungen an die Verfassungswirklichkeit und Kodifikation ungeschriebenen Verfassungsrechts*

Eines der Hauptziele der Nachführung der BV war die Kodifikation des ungeschriebenen Verfassungsrechts, wie es sich durch die Rechtsprechung des BGer, die Praxis der Bundesbehörden und durch das von der Schweiz übernommene internationale Recht entwickelt hatte.

An erster Stelle steht in diesem Zusammenhang die *Überarbeitung und Vervollständigung des Grundrechtskataloges*.¹²⁶ Bisher ungeschriebene, aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis und des internationalen Rechts gültige Grundrechte und Grundrechtsgehalte wurden kodifiziert. Viele Präzisierungen gehen dabei auf die EMRK und die Praxis ihrer Organe zurück.¹²⁷ Unter anderem wurden folgende Grundrechte nun auch im Verfassungstext verankert:¹²⁸

- der Schutz der Menschenwürde (Art 7 BV 1999).
- das Diskriminierungsgebot inklusive einer Aufzählung häufiger Diskriminierungstatbestände (Art 8 BV 1999).
- der Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben (Art 9 BV 1999).
- der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art 11 BV 1999).
- der Schutz der Privatsphäre (Art 13 BV 1999).
- die Meinungs- und Medienfreiheit (Art 16 und 17 Bv 1999).
- die Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art 20 und 21 BV 1999).
- die Versammlungs- und Koalitionsfreiheit (samt Streikrecht) (Art 22 und 28 BV 1999).
- allgemeine und spezielle Verfahrensgarantien (Art 29 ff BV 1999).

Als weitere Anpassungen an die Verfassungswirklichkeit zu nennen sind:¹²⁹

- die Kodifikation der *Grundsätze staatlichen Handelns* (Legalitätsprinzip, Verhältnismäßigkeitsprinzip, Erfordernis des öffentlichen Interesses, Grundsatz von Treu und Glauben) und des *Vorrangs des Völkerrechts* in Art 5 BV 1999.¹³⁰

¹²⁶ Zum Unternehmen der Grundrechtskodifikation vgl allgemein Botschaft 137 ff; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 462 ff; Andreas Kley, Der Grundrechtskatalog der nachgeführten Bundesverfassung – ausgewählte Neuerungen, ZBJV 1999, 301 ff; Koller, AJP 1999, 658 ff und 662 ff sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 280 f und 282 f.

¹²⁷ ZB die Diskriminierungstatbestände des Art 8 BV 1999; Schutz nicht nur religiöser, sondern auch anderer weltanschaulicher Überzeugungen durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art 15 Abs 2 BV 1999); Zuerkennen der Vereinigungsfreiheit auch juristischen Personen des Privatrechts (Art 23 BV 1999); vgl dazu Hangartner, AJP 1997, 143 mwN.

¹²⁸ Vgl die vollständige Aufzählung bei Biedermann, AJP 1999, 744; Biaggini, ZÖR 54 (1999) 462 ff sowie die Kommentierung ausgewählter Neuerungen durch Kley, ZBJV 1999, 301 ff und Koller, AJP 1999, 663 ff.

¹²⁹ Vgl die detaillierte Übersicht bei Biedermann, AJP 1999, 744 f.

- die Kodifikation der *Grundsätze staatlichen Handelns* (Legalitätsprinzip, Verhältnismäßigkeitsprinzip, Erfordernis des öffentlichen Interesses, Grundsatz von Treu und Glauben) und des *Vorrangs des Völkerrechts* in Art 5 BV 1999.¹³⁰
- die erstmalige Verankerung von *Sozialzielen* in der Verfassung (Art 41 BV 1999).
- die verfassungsrechtliche Verankerung der *Grundzüge der föderalen Ordnung* der Schweiz, darunter:¹³¹
 - die programmatische Verankerung des *Subsidiaritätsprinzips* (Art 42 BV 1999).¹³²
 - die Kodifikation der bundesstaatlichen Treuepflicht (*Bundestreue*; Art 44 BV 1999).
 - die verfassungsrechtliche Verankerung der *derogatorischen Kraft* des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht (Art 49 Abs 1 BV 1999).¹³³
 - die verfassungsrechtliche Verankerung der *Gemeindeautonomie* und damit der Dreistufigkeit des Schweizer Staates (Art 50 Abs 1 BV 1999).
 - die verfassungsrechtliche Verankerung bisher ungeschriebener *Bundeskompetenzen*.¹³⁴
- die völlige *Neuordnung des Wirtschaftsverfassungsrechts* mit verfassungsrechtlicher Verankerung der Grundsätze der Wirtschaftsordnung (Art 94 ff BV 1999).¹³⁵

Keine Aufnahme in den Verfassungstext fand allerdings der Grundsatz der (*funktionellen*) *Gewaltenteilung*, obwohl dieser seit jeher vom BGer als verfassungsmäßiges Recht der Bürger anerkannt wird. Begründet wurde dies seitens des BR hauptsächlich mit den Schwierigkeiten der Formulierung einer entsprechenden Verfassungsbestimmung. Die Gewaltenteilung im funktionellen Sinn könne nämlich aufgrund der vielfältigen Verschränkungen zwischen den drei klassischen Staatsfunktionen (Legislative, Exekutive und Judikative) gar nicht strikt durchgeführt werde, sodass ein vielfältiges Ineinandergreifen der verschiedenen Staatsfunktionen bestehe. Eine Verfassungsbestimmung müsse dem umfassend Rechnung tragen und wäre daher kaum verständlich.¹³⁶ Die das Prinzip der *personellen Gewaltenteilung* gewährleistenden Bestimmungen (Art 77, 81, 97 und 108 BV 1874) sind nun im Art 144 BV 1999 zusammengefasst worden.

¹³⁰ Vgl dazu (insbes zur Bedeutung und Tragweite der neuen Bestimmungen) *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript: Konkordanztabelle 1, 17 bei FN 7 mwN. Die bei der Kodifikation aufgetretenen Fragen und Probleme erläutert *Biaggini*, ZÖR 54 (1999) 451 ff und 455 f.

¹³¹ Vgl dazu *Biaggini*, ZÖR 54 (1999) 458 f sowie im Detail *Schweizer*, AJP 1999, 668 ff.

¹³² Zu dessen Bedeutung vgl *Schweizer*, AJP 1999, 672 f mwN.

¹³³ Bisher war diese vom BGer aus Art 2 ÜB BV 1874 hergeleitet worden.

¹³⁴ Etwa in den Art 57 (Sicherheit), 63 Abs 1 (Berufsbildung), 67 Abs 2 (Jugendarbeit und Erwachsenenbildung), 69 (Kulturförderung) oder 127 (Grundsätze der Besteuerung) BV 1999; vgl dazu im Detail *Schweizer*, AJP 1999, 673 f.

¹³⁵ Vgl dazu die ausführliche Darstellung von *Vallender*, AJP 1999, 677 ff.

¹³⁶ Vgl Botschaft 368 ff; kritisch dazu *Tschannen/Looser*, Ergänzungsskript, die zumindest eine Kodifikation der Delegationsgrundsätze für möglich halten. Zur Problematik vgl auch *Biaggini*, ZÖR 54 (1999) 457 f.

d) *Materielle Neuerungen*

Über eine strikte Nachführung des Verfassungsrecht hinaus beinhaltet die neue BV auch einige materielle Neuerungen, über die sich während der Beratungen in den VKen und im Parlament ein breiter Konsens gebildet hatte.¹³⁷

Erwähnt seien insbesondere folgende neuen Bestimmungen:¹³⁸

- die verfassungsrechtliche Verankerung der *Behindertenintegration* und die Erteilung eines entsprechenden Auftrages an den Gesetzgeber (Art 8 Abs 1 und 4 BV 1999).
- die ausdrückliche Regelung von Zulässigkeit und Schranken der *kantonalen Vertragsabschlusskompetenz* (Art 48 und 56 BV 1999); insbesondere unterliegen Verträge der Kantone untereinander (Konkordate) und Verträge der Kantone mit dem Ausland nicht mehr einem generellen Genehmigungsvorbehalt des Bundes.¹³⁹
- Vereinfachung und Straffung des Systems der *Erlassformen der BVers* (Art 163 BV 1999).
- die Einführung eines *materiellen Gesetzesbegriffs* (Art 164 Abs 1 BV 1999): Danach sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, näheren Aufschluss darüber gibt eine nicht taxative Aufzählung.¹⁴⁰

B. Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte (Vorlage B)

Die ins Auge gefasste Reform der Volksrechte verfolgte vor allem zwei Stoßrichtungen:

Zum einen sollten bestehende Mängel des Systems der Volksrechte behoben werden (Einführung einer allgemeinen Volksinitiative und des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums, Ausdehnung des fakultativen Staatsvertragsreferendums, Übertragung der Kompetenz zur Entscheidung über die Gültigkeit von Volksinitiativen von der BVers auf das BGer, Möglichkeit von Alternativabstimmungen).¹⁴¹ Die Einführung einer *allgemeinen Volksinitiative* (100.000 Unterschriften oder 8 Stände), die als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative eingesetzt werden kann, sollte die Verfassung von nicht verfassungswürdigen Normen entlasten. Denn das Fehlen einer Gesetzesinitiative hatte immer wieder dazu geführt, dass an

¹³⁷ Vgl dazu oben V.A.2.

¹³⁸ Vgl dazu die detaillierte Übersicht bei Biedermann, AJP 1999, 745 f.

¹³⁹ Die Kantone müssen den BR nur mehr über den Abschluss von Verträgen informieren. Laufen diese dem Recht oder den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone zuwider, so kann sie der BR bei der BVers beeinspruchen (Art 186 Abs 3 BV 1999), welche dann über die Genehmigung zu entscheiden hat (Art 172 Abs 3 BV 1999); vgl Biaggini, AJP 1999, 725 sowie Schweizer, AJP 1999, 670.

¹⁴⁰ Vgl dazu näher Biaggini, ZÖR 54 (1999) 456 sowie Tschannen/Looser, Ergänzungsskript 107 f.

¹⁴¹ Vgl dazu näher Botschaft 436 ff und die von der EDMZ hrsg Broschüre: Reform der Bundesverfassung: Die Botschaft im Überblick (1996) 17 ff; Lombardi, AJP 1999, 706 f sowie Zimmerli, Verfassungsrevision 287 f.

sich auf Gesetzesstufe realisierbare Vorhaben als Verfassungsinitiative eingebracht werden mussten. Folglich fanden zahlreiche Detailbestimmungen, die eigentlich auf Gesetzesstufe gehörten, in die Verfassung Eingang.¹⁴² Die Einführung des *fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums* sollte das Instrument des fakultativen Gesetzesreferendums ergänzen und so auch über wichtige Angelegenheiten, die nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden, eine Abstimmung durch das Bundesvolk ermöglichen.¹⁴³

Zum anderen wollte eine moderate *Anhebung* der für das Zustandekommen von Initiativen erforderlichen *Unterschriftenzahlen*¹⁴⁴ dem Bevölkerungswachstum Rechnung tragen und eine ausreichende Repräsentativität und Legitimität des politischen Anliegens sicherstellen, bevor alle Stimmbürger zu den Urnen gerufen werden.¹⁴⁵

Schon während der Beratungen in den VKen zeigte sich, dass eine Einigung über die Volksrechtsreform nur schwer zu erzielen sein würde. Insbesondere in der VK NR gingen die Meinungen weit auseinander. Entscheidend für das Scheitern der Bemühungen um einen Konsens war schließlich, dass – über die Parteigrenzen hinweg – eine starke Mehrheit der Kommission die Erhöhung der Unterschriftenzahlen ablehnte. Entsprechend dem Antrag der Kommission beschloss der NR am 9. Juni 1999 mit großer Mehrheit Nichteintreten der Vorlage B. Angesichts des klaren Votums des NR fasste der StR am 30. August 1999 einen gleichlautenden Beschluss, obwohl seine Kommission weitgehend den Vorschlägen des BR gefolgt war. Die Diskussionen und Beratungen um eine Reform der Volksrechte sind daher nach wie vor im Gange. In der neuen Legislaturperiode soll nun ein neuer Anlauf genommen werden.¹⁴⁶

¹⁴² Art 129a VE 96 Reformbereich Volksrechte; vgl Botschaft 439 und 443.

¹⁴³ Art 131a VE 96 Reformbereich Volksrechte; vgl Botschaft 439 und 443.

¹⁴⁴ Für die Initiative auf Total- bzw Teilrevision der BV von 100.000 auf 150.000, für Referenden von 50.000 auf 100.000. Die allgemeine Volksinitiative soll 100.000 Unterschriften erfordern (Art 128, 129, 129a, 131, 131a und 131b VE 96 Reformbereich Volksrechte); vgl dazu Botschaft 444.

¹⁴⁵ Vgl dazu Überblick 21 und insbes Botschaft 448 ff.

¹⁴⁶ Vgl zu all dem *Lombardi*, AJP 1999, 707; Pressemitteilung der SDA v 20.5.1999 sowie Pressemitteilung der VK StR v 29.6.1999 (SDA-Meldung); Eine entsprechende Initiative der VK StR hat der StR am 30. August 1999 mit großer Mehrheit angenommen; vgl AB StR 1999, 611.

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz (Vorlage C)

Die Justizreform verfolgte im wesentlichen drei Stoßrichtungen: Die Entlastung des BGer, den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit sowie die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts.¹⁴⁷

Die *Entlastung des BGer* sollte durch den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen auf Bundes- und kantonaler Ebene¹⁴⁸ und durch die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen¹⁴⁹ erreicht werden. Im Ausgleich dazu sollte eine allgemeine Rechtsweggarantie¹⁵⁰ neu in der BV verankert werden.

Mit *Abschaffung des Anwendungsgebotes* sollte die *Normenkontrolle* von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen durch das BGer ermöglicht und so eine große Lücke im Rechtsschutzsystem geschlossen werden. Das Verbot der Normenkontrolle stammt aus dem letzten Jahrhundert, als der Bund noch viel weniger Kompetenzen hatte als heute. Dogmatisch beruht es auf dem damals herrschenden Gewaltenteilungsmodell, das einerseits vom Vorrang des demokratischen Gesetzgebers ausging und andererseits klar zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung (iS des bloßen Nachvollzugs des gesetzgeberischen Willens) unterschied.¹⁵¹

Aufgrund des beständigen Ausbaus der Bundeskompetenzen kann der Bundesgesetzgeber heute potentiell in die meisten Freiheitsrechte massiv eingreifen, ohne dass sich die Rechtsunterworfenen wirksam dagegen zur Wehr setzen können. Da das BGer die fragliche Norm auch dann anzuwenden hat, wenn sie gegen die Verfassung verstößt, fehlt ein wirksames Korrektiv. Dass das Anwendungsgebot heute überholt ist, zeigt sich insbesondere seit dem Beitritt der Schweiz zur EMRK im Jahre 1974. Seitdem können Bürger hinsichtlich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte, die auch in der EMRK verankert sind, jenen

¹⁴⁷ Vgl dazu im Detail Botschaft.487 ff und 518 ff; Überblick 24 ff; *Thomas Gabathuler*, Die Justizreform im Bund, AJP 1998, 1049 ff (1049) sowie *Zimmerli*, Verfassungsrevision 284 ff.

¹⁴⁸ Vgl dazu im Detail Botschaft 495 ff.

¹⁴⁹ Art 178a VE 96 Reformbereich Justiz; Der Gesetzgeber steht dabei die Wahl der Mittel frei (etwa die Einführung einer Streitwertgrenze oder eines Annahme- oder Vorprüfungsverfahrens), bei Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung und im Falle, dass der Ausgang des Rechtsstreits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat, soll der Zugang in jedem Falle gewährleistet bleiben; vgl Botschaft 500 f und *Gabathuler*, AJP 1998, 1049 ff, der die vorgeschlagenen Zugangsbeschränkungen und ihre Auswirkungen auf den Rechtsschutz kritisch beleuchtet.

¹⁵⁰ Art 25a VE 96 Reformbereich Justiz; Diese soll Privaten gerichtlichen Rechtsschutz auch in jenen Bereichen sichern, in denen die Garantie des Art 6 EMRK nicht greift. vgl dazu Botschaft 502 ff und kritisch *Gabathuler*, AJP 1998, 1055.

¹⁵¹ Botschaft 505, Überblick 26.

Rechtsschutz beim EGMR begehren, der ihnen vor dem BGer verwehrt bleibt. Diese unbefriedigende Rechtslage hat das BGer schließlich veranlasst, seine zurückhaltende Rechtsprechung deutlich zu modifizieren, sodass es nun schon seit einigen Jahren Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK prüft und im Konfliktfall nicht anwendet. Die konkrete Normenkontrolle ist daher in der Praxis des BGer über den Umweg der EMRK schon seit einiger Zeit verwirklicht.¹⁵²

Der VE 1996 Reformbereich Justiz sah daher den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit betreffend Bundesgesetzen in Form eines konzentrierten Systems der repressiven konkreten Normenkontrolle beschränkt auf die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten vor.¹⁵³

Während das Vorhaben der *Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnungen*¹⁵⁴ auf breite Zustimmung stieß, spießten sich die Beratungen in den VKen und den beiden Räten an den für das BGer vorgeschlagenen Reformen, was schließlich die gesamte Justizreform erheblich verzögerte.¹⁵⁵

Die Gegner eines Ausbaus der Verfassungsgerichtsbarkeit erblickten im Verbot der Normenkontrolle eine logische Ausprägung der Vorherrschaft des demokratischen Prinzips. Wenn der Souverän, das Volk, spricht, müssten seine Entscheidungen (in Form von Gesetzen) konsequenterweise selbst dann gelten, wenn sie mit der Verfassung und dem Völkerrecht nicht vereinbar sind. Die Befürworter wiederum hoben die wichtige Funktion einer Normenkontrolle für Schutz und Durchsetzung der Verfassung und damit des Willens von Volk und Ständen als Verfassungsgeber hervor. Erst nach einem monatelangen Differenzbereinigungsverfahren stimmte am 9. Juni 1999 der NR im dritten Anlauf der geplanten Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu.¹⁵⁶

Der Kompromiss sieht nun vor, dass Maßstab der konkreten Normenkontrolle durch das BGer lediglich die von der Verfassung garantierten Grundrechte sind (ausdrücklich nicht alle

¹⁵² Vgl. zB BGE 117 Ib 373: Weil alle Behörden verpflichtet seien, im Rahmen ihrer Kompetenzen das in der Schweiz geltende Völkerrecht zu respektieren und anzuwenden, spreche nichts dagegen, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Konvention zu prüfen. Natürlich könne man eine Gesetzesbestimmung, die sich als völkerrechtswidrig erweist, nicht aufheben, sie aber sehr wohl im konkreten Einzelfall nicht anwenden, wenn sie zu einer Verurteilung der Schweiz führen könnte; vgl. dazu Botschaft 508.

¹⁵³ Art 178 VE 96 Reformbereich Justiz; vgl. im Detail Botschaft 511 ff; Zu den verschiedenen Modellen der Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. Botschaft 510 f.

¹⁵⁴ Art 113 und 114 VE 96 Reformbereich Justiz.

¹⁵⁵ Zum Verlauf der Beratung der Justizreform in den VKen und den Räten vgl. *Gabathuler*, AJP 1998, 1050; *Zimmerli*, Verfassungsrevision 285 f; *Presserohstoff* v. 28.11.1997, 9 ff; *Pressemitteilung der VK NR* v. 13.11.1998; *Pressemitteilung des EJDP* v. 19.5.1999; *Pressemitteilung der SDA*, v. 20.5.1999 sowie die *Pressemitteilung der VK StR* v. 29.6.1999 (SDA-Meldung).

¹⁵⁶ AB NR 1999, 1011.

verfassungsmäßigen Rechte). Darüber hinaus hat das BGer keine Befugnis, ein Gesetz, dessen Grundrechtswidrigkeit es feststellt, aufzuheben. Es kann nur erklären, in welchem Punkt die betreffende Norm nicht anwendbar, da verfassungswidrig, ist. Ihre Änderung oder Aufhebung ist dann Sache der BVers. Auf die Einführung von Zugangsbeschränkungen hat man schließlich verzichtet, dennoch wurde eine allgemeine Rechtsweggarantie in der Verfassung verankert.¹⁵⁷ Die von den beiden Räten verabschiedete Justizreform muss nun noch Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden, bevor sie implementiert werden kann.

V. Schlussbemerkung

Versucht man eine Bilanz über das bisherige Ergebnis der jahrzehntelangen Bemühungen um eine tiefgreifende Reform der Schweizerischen Bundesverfassung zu ziehen, so fällt diese doch etwas zwiespältig aus.

Zwar ist es gelungen, den verfassungsrechtlichen Normenbestand zu bereinigen und das gesamte geltende Verfassungsrecht in einer Verfassungsurkunde zu kodifizieren. Damit erhält die Verfassungsrechtsordnung wieder jene Übersichtlichkeit und Systematik, die sie als rechtliche Grundordnung des Staates benötigt. Dies kann allerdings nicht verbergen, dass notwendige institutionelle Reformen bisher nicht verwirklicht werden konnten. Ins Auge gefasste tiefgreifende Änderungen scheiterten wohl vor allem am tief in der Bevölkerung verwurzelten Traditionsbewusstsein und einem insbesondere in den deutschsprachigen Landesteilen verbreiteten Strukturkonservativismus, der bislang ja auch eine weitergehende europäische Integration des Landes unmöglich gemacht hat. Das betont direkt-demokratische System der Schweiz bedingt eine im Vergleich schwere Abänderbarkeit der Verfassung. Die in ungewöhnlich extremer Form praktizierte Konkordanzdemokratie tut ein übriges. So bleiben tiefgreifende Reformen meist schon in den Ansätzen stecken und können, wenn überhaupt, nur ansatzweise verwirklicht werden. Im Lichte dieser Gegebenheiten erscheint das weitere Schicksal der geplanten und zweifelsfrei notwendigen materiellen Reformen in Kernbereichen der Verfassungsordnung ziemlich ungewiss.

Freilich erweisen sich grundlegende Reformen der Verfassungsrechtsordnung nicht nur in der Schweiz als langwieriges Unterfangen. In Österreich kann man in diesem Zusammenhang ja fast schon von Hoffnungslosigkeit sprechen: Die jahrzehntelangen Bemühungen um eine

¹⁵⁷ Vgl. Pressemitteilung der SDA v. 20.5.1999 und Pressemitteilung der VK StR v. 29.6.1999 (SDA-Meldung).

Reform bzw Erstellung eines Grundrechtskataloges haben gerade mal das BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit¹⁵⁸ als Teilergebnis hervorgebracht, eine grundlegende Reform der Kompetenz(un)ordnung ist trotz der evidenten Mängel des derzeitigen Zustandes nicht in Sicht (selbst die den Ländern im Zuge des EU-Beitritts zugesicherte Bundesstaatsreform scheiterte), und die in der Lehre bereits vorsichtig andiskutierte Gesamtreform der österreichischen Verfassungsrechtsordnung samt formeller Bereinigung und systematischer Ordnung des Normenbestandes scheint zum jetzigen Zeitpunkt überhaupt utopisch.

Im Vergleich dazu und zur extremen Zersplitterung des österreichischen Verfassungsrechts kann man den Wert der gelungenen Nachführung der Schweizerischen Bundesverfassung ermessen. Denn immerhin verfügt die Schweiz nunmehr über eine Verfassungsurkunde, die in konzentrierter Form das geltende schweizerische Verfassungsrecht darstellt und durch ihre Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Klarheit beeindruckt.

¹⁵⁸ Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl 1988/684.

Anhang:

Chronologie des Reformprozesses

- 1965 Die Bundesversammlung beauftragt in den Motionen Obrecht (StR) und Dürrenmatt (NR) den Bundesrat mit Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung.
- 1967-1973 Beratungen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung („Kommission Wahlen“) mit abschließendem Schlussbericht.
- 1974 Beginn der Beratungen der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung („Kommission Furgler“).
- 1977 Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung (Verfassungsentwurf 1977) mit anschließendem Vernehmlassungsverfahren.
- 1985 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Totalrevision der Bundesverfassung und Vorlage einer Modellstudie zur Verfassungsreform.
- 1987 Formelle Einleitung des Verfahrens der Totalrevision durch den Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987.
- 1993 Annahme der Motion Meier in Ständerat und damit Erneuerung des Auftrags aus dem Jahre 1987 nach Ablehnung des EWR-Beitritts im Dezember 1992.
- 1994 Wiederaufnahme der Arbeiten zur Verfassungsreform.
- 1995 Verfassungsentwurf des EJDP (Vernehmlassungsvorlage).
- 1996 Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996: Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung und Vorlage der Reformpakete Volksrechte und Justiz.
- 1997 Beratungen in den Verfassungskommissionen von Nationalrat und Ständerat.
- 1998 Beratungen im Nationalrat und im Ständerat, Verabschiedung des neuen Verfassungstexts durch den Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung.
- 1999 Annahme der neuen Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 18. April 1998.
- 2000 Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Jänner 2000.

Literaturverzeichnis

- Aubert Jean-Francois et al* (Hrsg), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (1987 – 1996)
- Biaggini Giovanni*, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, AJP 1999, 722 ff
- derselbe*, Verfassungsreform in der Schweiz: Die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 im Zeichen von „Verfassungsnachführung“ und Verfassungspolitik, ZÖR 54 (1999) 433 ff.
- Biedermann Dieter*, Die neue Bundesverfassung: Übergangs- und Schlussbestimmungen sowie Anpassungen auf Gesetzesstufe, AJP 1999, 730 ff
- derselbe*, Was bringt die neue Bundesverfassung?, AJP 1999, 743 ff
- Cavelti Urs Josef*, Der Bistumsartikel in der politischen Diskussion, in: Civitas, Monatsschrift für Politik und Kultur 9-10/1999, 189 ff
- Ehrenzeller Bernhard*, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, AJP 1999, 647 ff
- Ermacora Felix/Hummer Waldemar*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Landesrecht, in: Neuhold Hanspeter/Hummer Waldemar/Schreuer Christoph (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts³ Bd 1 (1997) 113 ff
- Gabathuler Thomas*, Die Justizreform im Bund, AJP 1998, 1049 ff
- Häfelin Ulrich /Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht⁴ (1998)
- Hangartner Yvo*, Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung, AJP 1997, 139 ff
- Kley Andreas*, Der Grundrechtskatalog der nachgeführten Bundesverfassung – ausgewählte Neuerungen, ZBJV 1999, 301 ff
- Koller Heinrich*, Der Einleitungstitel und die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung, AJP 1999, 656 ff
- Lombardi Aldo*, Volksrechte und Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung, AJP 1999, 706 ff
- Mader Luzius*, Die Sozial- und Umweltverfassung, AJP 1999, 698 ff
- Öhlinger Theo*, Verfassungsrecht⁴ (1999)
- Ruck Erwin*, Schweizerisches Staatsrecht³ (1957)
- Schweizer Rainer J.*, Die neue Bundesverfassung: die revidierte Bundesstaatsverfassung, AJP 1999, 666 ff

- Tschannen Pierre*, Eidgenössisches Organisationsrecht (1997)
- Tschannen Pierre/Looser Martin*, Eidgenössisches Organisationsrecht, Ergänzungsskript: Anpassungen an die neue Bundesverfassung (1999)
- Zemanek Karl*, Das Völkervertragsrecht, in: Neuhold Hanspeter/Hummer Waldemar/Schreuer Christoph (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts³ Bd 1 (1997) 51 ff
- Zimmerli Ulrich*, Verfassungsrevision 1998, in: Brigitte Studer (Hrsg), Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848 – 1998 (1998) 261 ff
- Vallender Klaus A.*, Grundzüge der „neuen“ Wirtschaftsverfassung, AJP 1999, 677 ff
- derselbe*, Leitlinien der Bundesfinanzordnung, AJP 1999, 687 ff

FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 Materialien zur Bundesstaatsreform. Innsbruck 1998 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 2 Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz. Innsbruck 1999 (ATS 70,-- / EUR 5,09)
- FÖDOK 3 Pernthaler/Ebensperger, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzverteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts. Innsbruck 1999 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 4 Pernthaler/Gamper, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Innsbruck 1999 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 5 Pernthaler, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene. Innsbruck 1999 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 6 Ranacher, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen. Innsbruck 2000 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 7 Pernthaler, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU. Innsbruck 2000 (ATS 50,-- / EUR 3,63)

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,--)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,--)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,--)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,--)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,--, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,--)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,--)

- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,--)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,--)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. (S 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,--)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. (S 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. (S 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. (S 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,--)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. (S 250,--)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. (S 340,--)

- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. (S 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtcher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. (S 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. (S 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. (S 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. (S 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. (S 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. (S 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. (S 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. (S 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. (S 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. (S 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. (S 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. (S 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. (S 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. (S 320,--)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. (S 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. (S 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. (S 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. (S 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. (S 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. (S 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. (S 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. (S 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. (S 438,--)

- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. (S 456,--)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. (S 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. (S 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. (S 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. (S 630,--)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. (S 380,--)

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. (S 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. (S 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. (S 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. (S 390,--)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck
Tel. 0512/57 45 94 Fax 0512/57 45 944

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg (†)

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

