

# Ein neues Reformkonzept für die Totalrevision der Bundesverfassung (1993–1999)

**Arnold Koller** | Nach dem Scheitern der klassischen Totalrevision der 1970er-Jahre und der Ablehnung des EWR im Dezember 1992 ging es darum, ein neues Reformkonzept auszuarbeiten. Das «Baukastensystem» sollte es ermöglichen, die Nachführung sowie weitere materielle Reformen etappenweise durchzuführen. Das Jubiläumsjahr 1998 sollte als Ziel dienen, das dann vom Parlament auch erreicht wurde. Die neue Bundesverfassung wurde schliesslich 1999 von Volk und Ständen gutgeheissen.

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Das neue Reformkonzept
- 3 Jubiläumsjahr 1998 als Ziel
- 4 Schwierigkeiten
  - 4.1 Anstossschwierigkeiten
  - 4.2 Schwierigkeiten in der parlamentarischen Beratung
  - 4.3 Schwierigkeiten im Abstimmungskampf

## 1 Einleitung

Excusez-moi, je vais parler en allemand, en Suisse orientale on est assez loin du français. Als ich mich im Herbst 1993 wieder intensiv der Totalrevision der Bundesverfassung zuwandte, hatten wir den Vorteil, aus der bald 30-jährigen Diskussion über die Totalrevision, den pro- und contra-Argumenten, den bisherigen Versuchen und aus Fehlern, die früher gemacht wurden, zu lernen.

Die Notwendigkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung war seit der einvernehmlichen Überweisung der Motionen von Nationalrat Dürrenmatt und Ständerat Obrecht im Jahre 1966 von Bundesrat und Parlament allgemein anerkannt. Offen geblieben war in all den Jahren aber, in welche Richtung die Totalrevision der BV gehen sollte. Bekanntlich scheiterte der viel beachtete Expertenentwurf der *Kommission Furgler* aus dem Jahre 1977, der eine grundlegende, klassische Totalrevision anstrebte, in der alle anstehenden verfassungsrechtlichen Probleme in einem einzigen Akt reformiert werden sollten, schon in der Vernehmlassung. Bundesrat und Parlament fanden zehn Jahre später den Ausweg im sogenannten Nachführungsbeschluss von 1987, der auf eine Anregung von Professor Kurt Eichenberger zurückging. Aber auch dieser Beschluss war, was man heute gern vergisst, im Parlament umstritten und wurde vor allem vom Nationalrat, dem ich damals angehörte, mit wenig Nachdruck überwiesen. Für die einen war der Nachführungsbeschluss gleichbedeutend

mit einer schicklichen Beerdigung der Totalrevision, für die anderen bedeutete er Hoffnung auf bessere Zeiten.

Der Bundesrat liess sich denn auch Zeit mit der Ausführung des parlamentarischen Auftrages und gab der Frage der europäischen Integration, insbesondere der Vorbereitung des EWR-Vertrages und der damit verbundenen Anpassung des schweizerischen Rechts (Eurolex) den Vorrang. Der Bundesrat nahm die Totalrevision der BV als Ziel immerhin in das Legislaturprogramm 1991–1995 auf und postulierte interessanterweise eine «europagerechte» Vorlage.

Die Wende kam mit der bedauernswerten Ablehnung des EWR im Dezember 1992. Nun galt das Motto: Es sei vorerst das «eigene Haus» in Ordnung zu bringen. In diesem veränderten Kontext nahmen wir im Herbst 1993 die Arbeiten an der Totalrevision der BV wieder auf. Ich hatte bewusst den alljährlichen Amtsdirektorenrapport (6./7. September in Walzenhausen) der Totalrevision der Bundesverfassung gewidmet. Ich wollte, dass das ganze Departement auf diese grosse Aufgabe ausgerichtet wurde. Dabei liessen wir uns unter anderem auch über die jüngsten erfolgreichen Totalrevisionen der Kantonsverfassungen von Bern und Appenzell-Ausserrhoden berichten. Anfangs November lud ich eine Gruppe ausserstehender Verfassungsexperten und Journalisten zu einer Diskussion über die Totalrevision der BV ein. Bei dieser Gelegenheit präsentierte ich erstmals die Idee einer Totalrevision auf der Basis der Nachführung, angereichert durch materielle Reformpakete. Die Idee fand im Ganzen eine gute Aufnahme. Das war die eigentliche Geburtsstunde des neuen Reformkonzepts, das wir natürlich noch verfeinert und im Einzelnen ausgearbeitet haben. Ich führte auch wichtige Einzelgespräche mit den Professoren Aubert, Eichenberger und Wildhaber, die alle der Kommission Furgler angehört hatten. Aufgrund dieser Gespräche und der bisherigen Erfahrungen mit der Totalrevision der BV wurde mir klar, dass Erfolg oder Misserfolg des Unternehmens in erster Linie von dem zu wählenden Reformkonzept abhängen werde.

## **2 Das neue Reformkonzept**

Einerseits galt der Nachführungsbeschluss des Parlamentes aus dem Jahre 1987 nach wie vor. Und er machte angesichts der offensichtlichen Mängel der alten Bundesverfassung auch noch Sinn, ja war unausweichlich. Mit der Nachführung konnte und musste daher Parlament und Volk das heute gelebte Verfassungsrecht erst einmal bewusst gemacht werden.

Andererseits kam der Bundesrat aufgrund seines eigenen Initiativrechts zum Schluss, dass die blosser Nachführung des geltenden Verfassungsrechts, selbst mit der vom Parlament ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit, einzelne punktuelle Neuerungen unterbreiten zu können, angesichts des grossen Reformbedarfs nicht

ausreichend war, um eine derartige zeitaufwendige Vorlage ins Ziel zu führen. Mir war klar geworden, dass die Nachführung allein nicht die nötige politische Schubkraft gehabt hätte, um den zeitaufwendigen Prozess der Totalrevision erfolgreich in Bewegung zu bringen. Die Einwendungen gegen eine blosser Nachführung der BV – akademische Schönschreibeübung, Behinderung der Beschäftigung mit aktuelleren und politisch wichtigeren Themen wie Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (in den 1990er-Jahren war die Schweiz in Sachen Wirtschaftswachstum am Schluss der OECD), Sanierung der AHV und der Bundesfinanzen – lagen auf der Hand.

Der Bundesrat sah damals vor allem dringenden Reformbedarf bei den staatlichen Institutionen (Volksrechte, Justiz, Staatsleitung, Föderalismus). Der Neue Finanzausgleich wurde unter Führung des Finanzdepartements getrennt in Angriff genommen. Der Bundesrat entschloss sich daher, die Verfassungsreform als einen nach vorne offenen Prozess anzugehen. Die nachgeführte Verfassung sollte dafür die Grundlage und das neue Gefäss für weitere materielle Reformen bilden, die gleichzeitig oder etappenweise im sogenannten Baukastensystem zu realisieren wären. Die vom Parlament geforderte Nachführung wurde derart vom Endziel zum Ausgangspunkt der Totalrevision der Bundesverfassung. Die Totalrevision erhielt damit neben der bewahrenden eine nach vorne offene, dynamische Perspektive.

Von diesem etappenweisen Vorgehen versprach sich der Bundesrat auch eine grössere Entscheidungsfreiheit von Parlament und Volk und damit verbunden bessere Chancen der politischen Realisierung, weil so über die einzelnen Reformpakete getrennt abzustimmen war. Der Bundesrat unterbreitete daher dem Parlament drei Bundesbeschlüsse, einen über die nachgeführte Verfassung, einen über die Reform Volksrechte und einen dritten über die Reform der Justiz.

### **3 Jubiläumsjahr 1998 als Ziel**

Wichtig war sodann, dass wir der Totalrevision ein zeitliches Ziel vorgaben, denn sonst wäre die Gefahr allzu gross gewesen, dass die Beratungen neben andern dringenden und wichtigen politischen Fragen – ich habe die Beispiele genannt – versandet wären. Vorbild dafür war mir damals Kommissionspräsident Delors, der Ende der 1980er-Jahre das Jahr 1992 als Ziel für die Realisierung des «*marché unique*» proklamiert hatte. Ich glaube auch heute noch, dass bei der Geschäftigkeit des heutigen Parlamentsbetriebes grosse Projekte für eine erfolgreiche Realisierung solche zeitliche Zielvorgaben brauchen. Zudem war natürlich das 150-Jahr-Jubiläum unseres Bundesstaates für eine Totalrevision der BV ein geradezu ideales Ziel.

Durch die Annahme der Motion von Frau Ständeratspräsidentin Meier in beiden Räten, wonach die Arbeiten so voranzutreiben seien, dass auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates 1998 eine entsprechende Vorlage in der Bundesversammlung verabschiedet werden könne, hat sich das Parlament erfreulicherweise auch selber in Pflicht genommen oder sogar unter Druck gesetzt. Damit war auch sichergestellt, dass das grosse Werk der Totalrevision der BV während einer Legislatur (1995–1999) und damit mit den gleichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu realisieren war. Angesichts der grossen Vorarbeiten – durch die Arbeitsgruppe Wahlen, die Expertenkommission Furgler, den Bericht des Bundesrates 1985 – ging es darum, keine weitere Zeit zu verlieren, sondern möglichst rasch neue Verfassungstexte auszuarbeiten und zu präsentieren. Das hatte auch Auswirkungen auf die Projektorganisation, die Ihnen Herr Direktor Koller vorgestellt hat (siehe auch Beitrag in diesem Heft). Es musste eine schlanke, handlungsfähige, effiziente Organisation sein, mit kurzen Entscheidungswegen.

Vielleicht doch noch ein kurzes Wort zum wissenschaftlichen Beirat. Er war gegenüber dem Bundesamt für Justiz, das die neuen Nachführungstexte formulierte, als Diskussionspartner sehr wichtig. Denn hätte man uns nachweisen können, dass wir im Rahmen der Nachführung, wenn auch unbeabsichtigt, verdeckt rechtspolitische Neuerungen eingebracht hätten, wäre die ganze Glaubwürdigkeit des Unternehmens verloren gegangen. Dieser doppelte Check der nachgeführten Verfassung war daher für den Erfolg der Totalrevision sehr wichtig. Dies gilt umso mehr, als es sich bei der Nachführung ja nicht um eine Aufgabe handelte, die man einfach dem Computer hätte übergeben können, sondern um eine, die auch rechtspolitische Wertungen beinhaltete; diese waren aber transparent zu machen.

#### **4 Schwierigkeiten**

Wo lagen nun im Rahmen dieser Grundsatzentscheide die politischen Schwierigkeiten der Totalrevision der BV? Es waren in den fast fünf Jahren bis zur erfolgreichen Volksabstimmung viele. Ich möchte mich hier auf drei Hauptschwierigkeiten beschränken: Anstossschwierigkeiten, Schwierigkeiten in der parlamentarischen Beratung und Schwierigkeiten im Abstimmungskampf.

##### **4.1 Anstossschwierigkeiten**

Der Bundesrat hatte mit dem Nachführungsbeschluss des Parlamentes aus dem Jahre 1987 zwar einen klaren Auftrag, aber ich verrate kein Geheimnis: Es fehlte jede Begeisterung für die Aufgabe. Ich hatte überhaupt relativ lange das Gefühl, begeistert für diese Aufgabe waren nur das Bundesamt für Justiz und ich selber. Ich hoffe, den damaligen Mitgliedern des Bundesrates nicht Unrecht zu tun, wenn

ich sage, anfänglich war die Stimmung etwa so: Jetzt probiert es Kollege Koller auch noch. Lassen wir ihn einmal machen. Andererseits war mir aufgrund der negativen Erfahrungen mit dem Verfassungsentwurf Furgler klar, dass ich die Unterstützung des Bundesrates für die Totalrevision von Anfang an unbedingt brauchte, wenn sie je gelingen sollte. Also galt es, zunächst die Unterstützung des Bundesrates zu gewinnen. Zu diesem Zweck bedienten wir den Bundesrat in den Jahren 1994–1996 regelmässig mit Aussprachepapieren, in denen das EJPD über Inhalt und Fortschritt der Revisionsarbeiten informierte und die Bundesräte zur Stellungnahme einlud. Das funktionierte angesichts der Masse von Aufgaben, die der Bundesrat hatte, recht gut. Entscheidend war jedoch die Präsentation der Vernehmlassungsvorlage. Mir war wichtig – und es war wahrscheinlich vorentscheidend –, dass schon die Vernehmlassungsvorlage als Vorlage des Bundesrates und nicht nur als Vorlage meines Departements präsentiert wurde; dafür brauchte es einige Überzeugungsarbeit im Bundesrat. Schliesslich war der Bundesrat bereit, den Verfassungsentwurf in seinem Namen, wenn auch mit vornehmer Zurückhaltung im Einzelnen, in die Vernehmlassung zu geben. Bundespräsident Villiger begleitete mich erfreulicherweise an die denkwürdige Pressekonferenz (vom 26. Juni 1995), an der wir das ganze Projekt – alle drei Bundesbeschlüsse – präsentiert haben und womit auch die sogenannte Volksdiskussion eröffnet wurde, die nebst den offiziellen Vernehmlassungen über 11 000 Eingaben von Privaten zur Folge hatte. Damit war wenigstens das Eis gebrochen, wenn auch keine Begeisterungswelle für die Verfassungsreform ausgelöst.

Die Kantone waren von Anfang an durch einen, später zwei Vertreter im Leitungsausschuss beteiligt. Die Konferenz der Kantonsregierungen bestellte für ihre eingehende Vernehmlassung eine spezielle Arbeitsgruppe. Ihre Stellungnahme zeigte zu Recht auf, dass die gelebte Verfassungswirklichkeit im Verhältnis Bund–Kantone weit mehr beinhaltete als die föderalistische Grundnorm in Artikel 3 BV, die wir übernommen hatten. Andererseits machte uns die Vernehmlassung der Kantone Sorgen, weil sie in einigen Punkten klar über die Nachführung der BV hinausging. Damit bestand Gefahr eines ersten grossen «Sündenfalls» im Rahmen der Nachführung der BV. Aufgrund eingehender Diskussionen mit dem Bundesamt für Justiz fanden wir mit den Kantonen glücklicherweise einvernehmliche Lösungen. Denn in einem föderalistischen Staat eine Verfassungsreform ohne die Unterstützung der Kantone durchzuführen, wäre schlicht unmöglich. Der Expertenentwurf Furgler war ja neben der Opposition der Wirtschaft vor allem an jener der Kantone gescheitert. Also mussten wir unbedingt die Kantone hinter uns haben.

Von einer Begeisterung für die Totalrevision konnte aber auch nach der im Ganzen positiven Vernehmlassung nicht die Rede sein. Das zog sich übrigens bis

zur Eintretensdebatte – vor allem im Nationalrat – hin, wo weiter viele Volksvertreterinnen und -vertreter skeptisch blieben, was sich unter anderem auch in nicht weniger als 124 Minderheitsanträgen niederschlug. Der Hauptgrund, dass keine Grundwelle für die Verfassungsreform entstand, lag sicher im gewählten Ansatz der Nachführung, der etwas Buchhalterisch-Trockenes an sich hatte, was Chance und Belastung zugleich war. Die Volksrechtsreform war zudem – nicht unerwartet – von Anfang an kontrovers. Die Justizreform, die am meisten materielle Neuerungen gebracht hat – schon deswegen hätte sich die ganze Übung gelohnt –, war von der Natur der Sache her wenig volksnah, wurde aber später mit über 80 Prozent der Stimmen angenommen. Nationalrat Leuba hat wohl den Nagel auf den Kopf getroffen, als er sagte: «Vous nous présentez une révision totale de la constitution à froid.» Es war wirklich eine kalte Revision. In den Köpfen der meisten Parlamentarier wurden Totalrevisionen der Verfassung aber mit grundlegenden Umwälzungen eines Staates, wenn nicht gar mit Revolutionen verbunden, wie eben die Verfassung von 1848. In der Eintretensdebatte im Nationalrat wurde denn auch geltend gemacht, eine Totalrevision der Verfassung könne nur gelingen, wenn sich «ein Land durch interne oder externe Ereignisse in einer Phase der Erschütterung befinde» (Nationalrat Hans Zbinden). Vielen war eine Totalrevision in der Kontinuität demokratischer Verfassungsentwicklung nur schwer vorstellbar.

Zur Überwindung dieser Anfangsschwierigkeiten hat andererseits, das möchte ich hier ausdrücklich festgehalten haben, das Parlament viel beigetragen. Es machte sich nach Publikation der Botschaft des Bundesrates im November 1996 gut vorbereitet und zielbewusst an die Arbeit. Es wählte führende Köpfe in die grossen Verfassungskommissionen, Nationalrat Deiss wurde als Präsident der nationalrätlichen und Ständerat Rhinow als Präsident der ständerätlichen Kommission bestimmt. Daneben wurden schon vor Beginn der parlamentarischen Beratungen zeitsparende, aber ungewohnte Beratungsverfahren in den Kommissionen und den beiden Räten (wie gleichzeitiger Beratungsbeginn, Übers-Kreuz-Beratung von Teilvorlagen) in Aussicht genommen und nachher erfolgreich angewendet. So konnte das grosse Werk mit Hilfe von zwei Sondersessionen in zwei Jahren durchberaten und beschlossen werden, 1997 in den Kommissionen, 1998 in beiden Räten – für ein Milizparlament eine beeindruckende und ausserordentlich effiziente Leistung. Wie die Schlussabstimmungen zur Nachführung am 18. Dezember 1998 zeigten, hatte sich jetzt doch ein entschiedener politischer Wille zur Totalrevision herausgebildet: Im Nationalrat 134 Ja, 14 Nein und 31 Enthaltungen, im Ständerat sage und schreibe 44 Ja – einstimmig.

## 4.2 Schwierigkeiten in der parlamentarischen Beratung

Ich glaube, bei diesem Punkt kann ich mich kurz halten, weil ja die Herren Rhinow und Gross näher darauf eingehen werden. Natürlich war das Konzept der Nachführung eine schwere Beeinträchtigung des Antragsrechts der Ratsmitglieder. Denn de iure war auch bei dieser Totalrevision der BV der ganze Verfassungsstoff zur Disposition gestellt. Die Parlamentarier fühlten sich aufgrund der Nachführung, die ihre Vorgänger beschlossen hatten, gleichsam in ein Prokrustesbett gezwängt. Persönlich habe ich das Konzept der Nachführung aber mit grosser Hartnäckigkeit vertreten (einige sagten Sturheit). Mir war klar, dass, hätte ich eher zufällig und damit willkürlich Ausnahmen zugelassen, später kaum mehr zu begründen gewesen wäre, warum im einen Punkt von der Nachführung abgewichen werden durfte und in einem anderen nicht. Mit der Zeit, vor allem in den Plenarberatungen, setzte sich in allen politischen Lagern immer mehr die Einsicht durch, dass die konsequente Einhaltung des Nachführungsprinzips die einzige Möglichkeit war, die Totalrevision zum Erfolg zu führen. Gesamthaft hat sich das Parlament mit beeindruckender Selbstdisziplin an seinen ursprünglichen Nachführungsauftrag von 1987 gehalten.

Später hat sich das Parlament mit gutem Grund das Recht herausgenommen, etwa 20 punktuelle Neuerungen, die in beiden Räten breite Zustimmung gefunden hatten, in die neue Bundesverfassung aufzunehmen. Als massgebliches Kriterium diente, nur solche punktuellen materiellen Neuerungen aufzunehmen, die in beiden Räten eine breite Abstützung gefunden hatten. Und das wurde auch recht konsequent durchgehalten. Politisch brisante Themen wie die Aufhebung des Bistumsartikels oder die regionale Zusammensetzung des Bundesrates wurden streng *ad separatum* verwiesen, weil solche Artikel im Rahmen der Nachführung grosse Angriffsflächen geboten hätten.

Von den heiss umkämpften Themen möchte ich hier nur einen Artikel herausheben, der sich als eigentlicher Schicksalsartikel erwies. Es ist Artikel 28 über die «Koalitionsfreiheit». Ausgangspunkt der Kontroverse war ein Bundesgerichtsentscheid, der zwar festhielt, dass Streik und Aussperrung als Folge der Koalitionsfreiheit zu unserer Rechtsordnung gehören; die Qualifizierung als Grundrecht hat das Bundesgericht in dieser Entscheidung aber offen gelassen. Der Bundesrat hat diese Frage in seinem Entwurf bejaht. Der Ständerat hat in erster Lesung den Passus über Streik und Aussperrung gestrichen. Damit bestand aber echte Gefahr, dass die politische Linke und vor allem die Gewerkschaften die Nachführung als Ganzes ablehnten. Schliesslich kam ein politischer Kompromiss derart zustande, dass der geltende Artikel 28, der im Grundrechtskatalog steht, in seinem Absatz 3 einfach festhält: «Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen

entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.»

### **4.3 Schwierigkeiten im Abstimmungskampf**

Der Abstimmungskampf für die Volksabstimmung über die neue Bundesverfassung kam eher spät in Fahrt, wurde aber zum Schluss recht gehässig. Alle Bundesratsparteien – sogar die SVP – hatten die Ja-Parole beschlossen, was die Befürworter wohl allzu siegessicher gestimmt hat. So ergab die VOX-Nachbefragung, dass 83 Prozent der SVP-Sympathisanten Nein gestimmt hatten. Die Gegner schreckten nicht vor unwahren Behauptungen zurück, etwa die neue BV führe das Land in die EU, schaffe Elternrechte ab, entwaffne die Wehrmänner, gefährde die Eigenstaatlichkeit der Schweiz usw. Zudem waren die Gegner gut organisiert und verfügten über die nötigen Finanzen, um negative Pamphlete in alle Haushaltungen zu schicken. In den letzten Wochen waren die Leserbriefseiten der Zeitungen voll von gegnerischen Leserbriefen.

Das veranlasste mich, an der letzten Bundesratssitzung vor der Abstimmung durch den Bundesratssprecher eine «Erklärung» abzugeben, in der diese unwahren Behauptungen richtiggestellt wurden. Mir war von Anfang an klar, dass die Schwäche der Nachführung darin lag, dass sie nur wenige Leute richtig begeistern konnte. Sie vertrug daher auch nur wenige feurig engagierte Gegner. Und das wäre uns am Schluss noch fast zum Verhängnis geworden. Und in der Tat zeigte die Nachbefragung von VOX eine ähnliche Polarisierung unseres Landes wie bei der EWR-Abstimmung, mit dem entscheidenden Unterschied, dass es mit 59,2 Prozent Ja und 13 von 23 Standesstimmen doch noch für einen klaren Sieg reichte.

Ich habe mich bei der Totalrevision der BV stets an das Leitwort von Benjamin Constant gehalten: «Les Constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.» Und wenn ich die Politik unseres Landes in den Jahren seit der Abstimmung über die neue Bundesverfassung beobachte, wird mir bewusst, wie Recht Constant hatte.

*Arnold Koller, Prof. Dr. iur., Dr. iur. h. c. und lic. oec., em. ordentlicher Professor für europäisches und internationales Wirtschafts- und Sozialrecht an der Hochschule St. Gallen, Bundesrat von 1987 bis 1999, Appenzell, E-Mail: arnold-koller@bluewin.ch*

## **Résumé**

*Lorsque les travaux en vue de la révision totale de la Constitution reprirent en automne 1993, le Conseil fédéral dut tenir compte du fait que le Parlement s'était prononcé en 1987 en faveur d'une mise à jour. Il finit toutefois par considérer que, face à l'importante nécessité de procéder à certaines réformes, en particulier dans le domaine des institutions publiques (droits populaires, justice, fédéralisme, réforme du gouvernement), une simple mise à jour du droit constitutionnel écrit et non écrit était insuffisante, afin de donner l'impulsion politique nécessaire pour mener à bien une entreprise aussi longue et complexe. Le Conseil fédéral décida dès lors de considérer cette révision comme un processus ouvert. La Constitution, une fois mise à jour, devait permettre d'introduire de nouvelles réformes matérielles (droits populaires, justice), à la manière d'un système modulaire. Un autre objectif était de terminer ces travaux pour la date symbolique des 150 ans de l'État fédéral en 1998.*