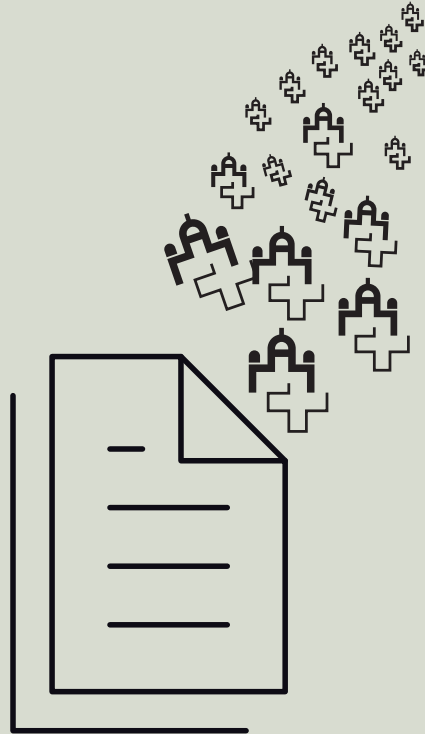


Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento
Servetschs dal parlament



Parlamentswörterbuch

Faktenblatt Verfassungsgebung

Parlamentswörterbuch

Das alphabetisch geordnete Parlamentswörterbuch erläutert rund 450 Begriffe aus dem Parlamentsalltag. Es wird laufend aktualisiert und ergänzt.

Die Faktenblätter sind Bestandteil des Wörterbuchs. Sie sind bei den jeweiligen Stichwörtern unter «Weitere Informationen» zu finden.

Rückmeldungen an: Parlamentswoerterbuch@parl.admin

Impressum

Stand 04.03.2024

Herausgeber

Parlamentsdienste / Parlamentsbibliothek

3003 Bern

doc@parl.admin.ch

www.parl.ch

Diese Publikation ist in deutscher, französischer und italienischer Sprache verfügbar.

Die Publikationen der Parlamentsbibliothek dienen lediglich Informationszwecken. Es können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden.



Inhalt

Kurzinformation.....	2
Statistik.....	7
Gesetzliche Grundlagen	8
Weiterführende Informationen	9



VERFASSUNGSGEBUNG

Die Bundesverfassung bildet die rechtliche Grundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Sie regelt das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, den Aufbau und die Zuständigkeiten der Bundesbehörden sowie die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger.

Als Verfassungsgeber fungieren in der Schweiz Volk und Stände. Die Bundesversammlung kann Änderungen der Bundesverfassung ausarbeiten, muss sie aber Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten.

I. Bundesverfassung

Die Bundesverfassung wird von der Präambel eingeleitet. Diese lässt in konzentrierter Form den «Geist der Verfassung» zu Wort kommen und bereitet den Leser so auf den ihr folgenden Verfassungstext vor.¹

Der Verfassungstext selbst ist in sechs Titel gegliedert:

- Der erste Titel umfasst unter den «allgemeinen Bestimmungen» sieben für die Schweizerische Eidgenossenschaft konstitutive Bestimmungen zur bundesstaatlichen Zusammensetzung, zum Staatszweck, zu den Grundsätzen des staatlichen Handelns und zu den Landessprachen.²
- Im zweiten Titel sind die Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele zu finden.
- Der dritte Titel regelt das Verhältnis von Bund und Kantonen und die Aufgabenteilung zwischen diesen.
- Im vierten Titel sind die Volksrechte und Mitwirkungsrechte der Kantone verankert.
- Im fünften Titel sind die Bestimmungen über die Organisation der Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung, Bundesgericht) zu finden.
- Der sechste Titel regelt die Verfassungsrevision und enthält die Übergangsbestimmungen.

Die Bundesverfassung bildet die oberste Stufe des schweizerischen Rechtssystems. Ihr sind sämtliche Gesetze, Verordnungen und Erlasse des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nachgeordnet. Sie dürfen der Bundesverfassung daher nicht widersprechen.

Um zu verhindern, dass sich die richterliche Gewalt über die gesetzgebende Gewalt erhebt, hat der Verfassungsgeber in Art. 190 der Bundesverfassung aber festgehalten, dass Bundesgesetze und das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden müssen somit Bundesgesetze selbst dann anwenden, wenn sie diese als verfassungswidrig erachten.³

Mit Art. 190 der Bundesverfassung wird zwar der allgemeine Grundsatz des Vorrangs der höherrangigen Norm gebrochen, aber die Hierarchie der Rechtsnormen wird nicht in Frage gestellt, da diese Durchbrechung von der Verfassung selbst angeordnet und in ihrer Tragweite begrenzt ist: Sie betrifft ausschliesslich die Rechtsanwendung und entbindet den Gesetzgeber nicht von seiner Pflicht, die Verfassung zu achten.⁴

¹ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, insbesondere 122.

² Ebd., 124.

³ Ebd., 438.

⁴ Ebd.



II. Verfassungsgebung

Die schweizerische Verfassung kann jederzeit revidiert werden; es bestehen keine zeitlichen Schranken. Eine materielle Schranke bildet das zwingende Völkerrecht: Verfassungsänderungen dürfen dieses nicht verletzen.

Die Bundesverfassung kann ganz oder teilweise revidiert werden. Bei einer Totalrevision wird die ganze Verfassung infrage gestellt und die Verfassung wird anschliessend neu datiert. Eine Teilrevision ist hingegen materiell begrenzt und hat keine Neudatierung der Verfassung zur Folge.

Bei einer Total- und Teilrevision kommen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung.

a) Totalrevision der Verfassung

Bei einer Totalrevision der Verfassung sind zwei Etappen zu unterscheiden: Erstens der Einleitungsbeschluss, und zweitens die Ausarbeitung, Beratung, Verabschiedung und Inkraftsetzung der neuen Verfassung.⁵

Die Einleitung einer Totalrevision kann von der Bundesversammlung oder vom Volk beschlossen werden. Den Anstoss zu einem solchen Beschluss können der Bundesrat, gestützt auf sein Initiativrecht, ein Ratsmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission mittels einer parlamentarischen Initiative oder einer Motion geben. Oder der Anstoss dazu erfolgt durch einen Kanton mittels einer Standesinitiative oder durch das Volk, d. h. durch 100 000 Stimmberechtigte, mittels einer Volksinitiative.

Der Beschluss über die Durchführung wird, wenn die Initiative vom Volk ausgeht oder wenn sich die beiden Räte über eine Totalrevision uneinig sind, vom Volk gefällt, ansonsten vom Parlament. Beschliesst das Volk die Durchführung einer Totalrevision, werden National- und Ständerat sowie der Bundesrat neu gewählt.

Wurde die Einleitung einer Totalrevision beschlossen (und gegebenenfalls die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates neu gewählt), wird der Erlassentwurf ausgearbeitet und von den Räten in der Form eines Bundesbeschlusses im üblichen Verfahren für Erlassentwürfe beraten. Der so durchberatene und verabschiedete Verfassungsentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Stimmen Volk und Stände der neuen Verfassung zu, tritt diese – soweit im Bundesbeschluss über die neue Verfassung nichts anderes bestimmt wird – am Tag der Annahme in Kraft. Lehnen diese sie hingegen ab, ist die Verfassungsrevision gescheitert und die alte Verfassung bleibt in Kraft.

Historisches

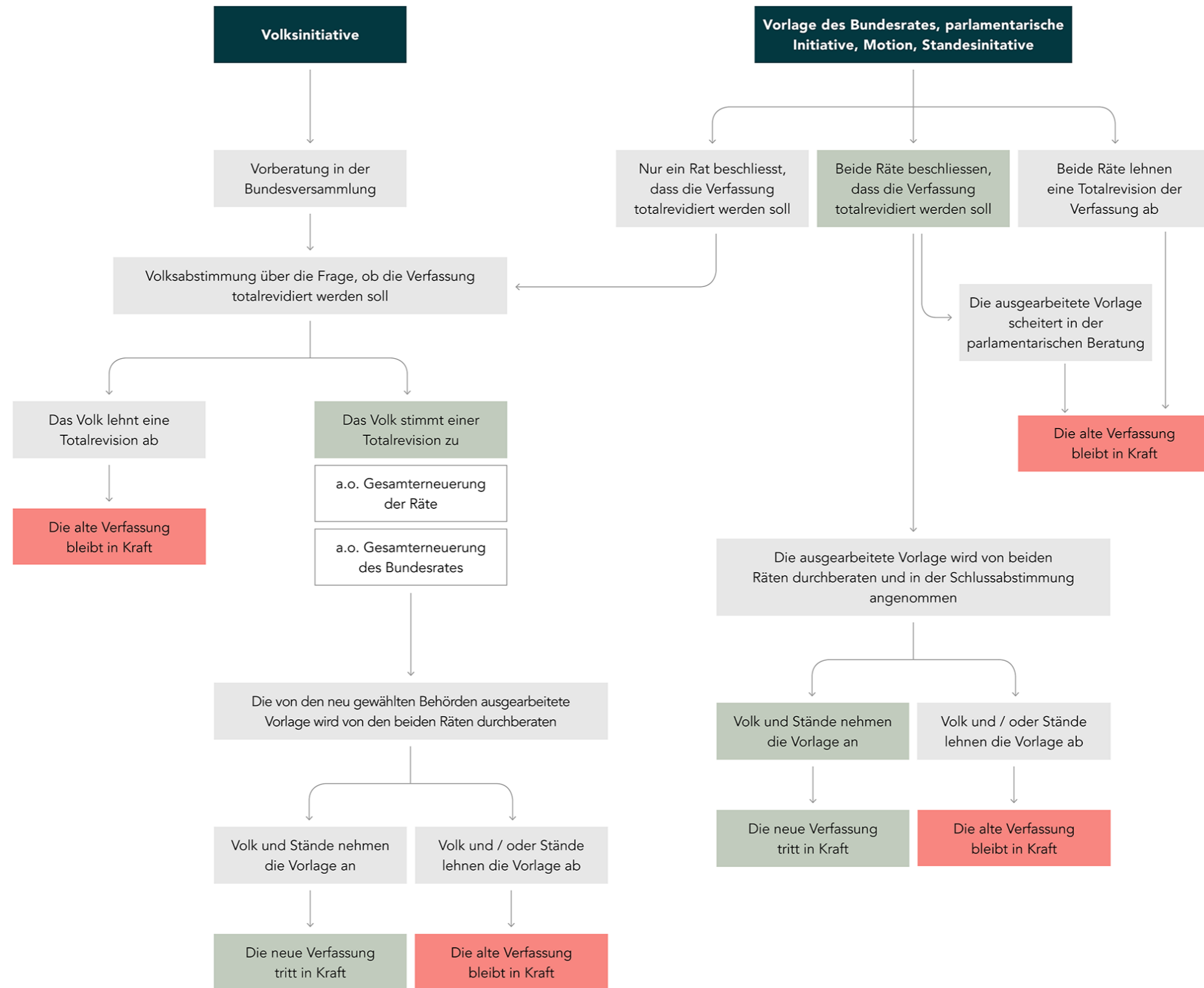
Die erste Verfassung der Eidgenossenschaft wurde 1848 erlassen. 1874 wurde sie erstmals totalrevidiert. Die zweite und bisher letzte Totalrevision, welche auch eine Neudatierung zur Folge hatte, erfolgte im Jahr 1999.

Die Justizreform (2000) und die Föderalismusreform (2004) wurden als Totalrevisionen eingestuft und gemäss dem für eine Totalrevision geltenden Verfahren erlassen. In keinem der beiden Fälle wurde die Verfassung jedoch neu datiert.⁶

Alle bisherigen Totalrevisionen wurden von einer Behörde initiiert. Die einzige bis heute zustande gekommene Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung wurde in der Vorabstimmung vom 8. September 1935 mit über 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

⁵ YVO HANGARTNER, BERNHARD EHREZZELLER, Art. 193 N 10, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 2014, S. 3125.

⁶ Vgl. hierzu GIOVANNI BIAGGINI, Art. 192 N 8, in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli, Zürich 2017, S. 1480.





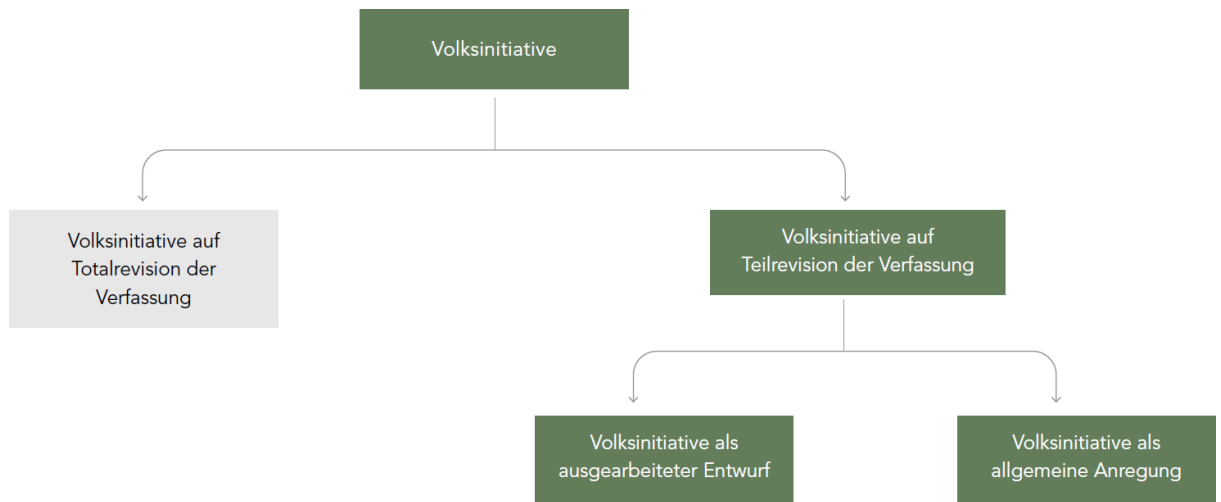
b) Teilrevision der Verfassung

Auch eine Teilrevision der Verfassung kann vom Volk - d. h. von 100 000 Stimmberechtigten - oder von einem Ratsmitglied, einer Fraktion, einer Kommission, dem Bundesrat oder einem Kanton initiiert werden.

Volksinitiative

Bei einer Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung muss die Bundesversammlung zunächst die Gültigkeit der Volksinitiative prüfen. Verletzt sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, wird sie von der Bundesversammlung ganz oder teilweise für ungültig erklärt. Ist die Initiative ganz ungültig, wird sie Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet. Sind nur Teile gültig, werden diese Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt.

Eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung kann als fertig ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung formuliert sein.



Bei einer Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes beschliesst die Bundesversammlung innerhalb von 30 Monaten nach der Einreichung, ob sie die Initiative für gültig erklärt und, falls dem so ist, ob sie die Initiative Volk und Ständen zur Annahme oder zur Ablehnung empfiehlt. Sie kann der Volksinitiative auch einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Fasst ein Rat über einen Gegenentwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss, so kann die Bundesversammlung die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern.

Bei einer Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung entscheidet die Bundesversammlung innerhalb von zwei Jahren, ob sie die Initiative für gültig erklärt und, falls dem so ist, ob sie ihr zustimmt. Ist sie mit der Initiative einverstanden, arbeitet sie einen entsprechenden Verfassungstext aus und unterbreitet diesen Volk und Ständen zur Abstimmung. Lehnt die Bundesversammlung die Volksinitiative jedoch ab, unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung. Letzteres entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt das Volk zu, muss die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage ausarbeiten und diese Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten.

Die meisten Volksinitiativen werden in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Das Parlament hatte sich das letzte Mal 1983 mit einer Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung zu befassen.



Behördenvorlage

Ein vom Bundesrat initiiertes und ausgearbeitetes Entwurf für eine Teilrevision der Verfassung oder ein von einem Ratsmitglied, einer Fraktion, einer Kommission oder einem Kanton initiiertes und von einer Kommission ausgearbeitetes Verfassungsentwurf wird von den Räten im gewöhnlichen Verfahren für Erlassentwürfe beraten und anschliessend Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt, treten Änderungen der Bundesverfassung mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.



STATISTIK

Verfassungsvorlagen nach Legislatur ⁷	48.	49.	50.	51.	52.
Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitete Verfassungsrevisionen	23	31	18	16 + 3⁸	
Behördenvorlagen	5	2	4	2	
Volksinitiativen ohne direkten Gegenentwurf	14	26	12	14 + 3	
Volksinitiativen mit einem direkten Gegenentwurf	1	0	0	0	
Direkter Gegenentwurf (Volksinitiative zurückgezogen)	3	3	2	0	
In der Volksabstimmung angenommene Vorlagen	11	7	5	6 + ?	
Behördenvorlage	5	1	3	2	
<i>Entwurf des Bundesrates</i>	3	1	2	2	
<i>Entwurf des Parlamentes</i>	2	0	1	0	
Volksinitiative <small>keine Abstimmungsempfehlung des Parlamentes</small>	4 ⁰	3 ²	0	4+ ?	
Direkter Gegenentwurf	2	3	2	0	
<i>Entwurf des Bundesrates</i>	2	2	1	0	
<i>Entwurf des Parlamentes</i>	0	1	1	0	
In der Volksabstimmung abgelehnte Vorlagen	13	24	13	10 + ?	
Behördenvorlage	0	1	1	0	
<i>Entwurf des Bundesrates</i>	0	0	1	0	
<i>Entwurf des Parlamentes</i>	0	1	0	0	
Volksinitiative <small>keine Abstimmungsempfehlung des Parlamentes</small>	11 ²	23 ⁰	12 ⁰	10 + ?	
Direkter Gegenentwurf	2	0	0	0	
<i>Entwurf des Bundesrates</i>	1	0	0	0	
<i>Entwurf des Parlamentes</i>	1	0	0	0	

⁷ Im Parlament während der genannten Legislatur erledigt. Die Volksabstimmung fand z. T. im Laufe der nachfolgenden Legislatur statt.

⁸ Bei drei Revisionen/Vorlagen der 51. Legislaturperiode steht die Volksabstimmung noch aus.



GESETZLICHE GRUNDLAGEN

- Artikel 192 ff. Bundesverfassung
- Artikel 138 f. Bundesverfassung
- Artikel 96 ff. Parlamentsgesetz
- Artikel 68 ff. Bundesgesetz über politische Rechte



WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Für Informationen zum Verfahren bei Erlassentwürfen

Vgl. das Faktenblatt «Verfahren bei Erlassentwürfen»

➤ [Link](#)

Für mehr Informationen zu den Volksinitiativen

Vgl. das Faktenblatt «Volksinitiativen»

➤ [Link](#)

Für die Liste der Erlasse der 48., 49., 50., 51. und 52. Legislaturperiode

Vgl. die Erlassdatenbank

➤ [Link](#)

Beim Hilfsfilter (Spalte J) «Teilrevision der Verfassung» wählen. Und auch das Blatt «Volksinitiativen ohne Empfehlung» beachten.

Für eine Übersicht der obligatorischen Referenden

vgl. die Seite der Bundeskanzlei über die obligatorischen Referenden

➤ [Link](#)