

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 162 (1996)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Reform der Bundesverfassung : Ziele und Stossrichtung  
**Autor:** Koller, Arnold  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-64315>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 16.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



# Reform der Bundesverfassung

## Ziele und Stossrichtung

Bundesrat Arnold Koller

Eine Verfassung legt die Spielregeln und die Rahmenbedingungen für das staatliche Handeln fest: sie steuert das staatliche Handeln. Die Amerikaner bezeichnen denn auch die Verfassung als «Framework for Government». Spielregeln können nur zum Tragen kommen, wenn man sie kennt. Unsere Bürgerinnen und Bürger kennen die Verfassung nicht mehr. Zwar ist es mit Teilrevisionen gelungen, jeweils notwendige politische Änderungen einzubauen: das Proporzwahlrecht, das Staatsvertragsreferendum, die Sozialversicherungen, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Mehrwertsteuer. Aber die Proportionen stimmen längst nicht mehr. Ganze zwei Seiten sind heute dem Alkohol gewidmet. Wir reduzieren sie auf zwei Zeilen. Elf Artikel sind dem Militär gewidmet. Neu sind es noch vier Bestimmungen.



Arnold Koller,  
Vorsteher Eidg. Justiz-  
und Polizeidepartement,  
Bundeshaus West, 3003 Bern.

### Umfassender Grundrechtskatalog fehlt

Andererseits fehlt vieles, was wir in der Verfassung gerne finden würden. So fehlt vor allem ein umfassender Grundrechtskatalog. Unsere geschriebene Verfassung sagt beispielsweise nichts zur Menschenwürde, zum Willkürverbot, zu Treu und Glauben, zum

*Der nun vorgelegte Verfassungsentwurf bringt in der Sprache unserer Zeit aber auch das Wesen unseres Staates, unsern nationalen Konsens, das, was unsern Bundesstaat Schweiz ausmacht, wieder zum Ausdruck. Das ist schon viel!*

Recht auf Leben, zum Schutz des Familien- und Privatlebens, zur Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, zur Versammlungsfreiheit, zur Kunstfreiheit, zum Datenschutz oder zu den Schutz- und Verfahrensgarantien, wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention enthält. Sie suchen vergebens ein Bekenntnis zu Marktwirtschaft und Wettbewerb oder eine Bundeskompetenz zur Aussenpolitik. Dafür ist die Rede von «Militärkapitulationen», von den «Auswanderungsagenturen», von der «Verwendung der Kinder in den Fabriken» (!), von Brauteinzugsgebühren, von Zug- und Abzugsrechten, vom freien Durchmarschrecht der eidgenössischen Truppen und – trotz neuem Kindes- und Eherecht – hält es die Verfassung immer noch mit der «väterlichen Gewalt».

Das sind ein paar wenige, an sich formelle Beispiele, die aber zeigen, dass unsere Verfassung durch die Jahrzehnte in eine innere Schieflage gekommen ist:

Sie atmet den Geist und die Sprache des letzten Jahrhunderts. Die Verfassung ist den aktuellen Herausforderungen kaum mehr gewachsen. Sie vermag das tägliche staatliche Handeln nicht mehr ausreichend zu lenken. Sie hat damit an Wert und Wertschätzung verloren. Die innere Kohärenz fehlt und damit ihre Überzeugungskraft.

Nun stehen wir aber vor dem dritten Jahrtausend, und unsere Aufgabe ist es, die Verfassung so zu gestalten, dass sie in Zukunft wieder lebendiges Grundgesetz zu sein vermag. Eine neue, in sich konsistente Verfassung tut daher not.

### Der Nachführungsauftrag

Diese Erkenntnis ist nicht neu. Seit Mitte der 60er Jahre steht die Totalrevision der Bundesverfassung auf der politischen Traktandenliste. Die umfangreichen Vorarbeiten, insbesondere Bericht und Verfassungsentwurf der «Expertenkommission Furgler», sind bekannt.

Im Jahre 1987 haben die Eidgenössischen Räte förmlich beschlossen, die Totalrevision einzuleiten. Gemäss dem Auftrag der Bundesversammlung soll die neue Verfassung das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, verständlich darstellen, systematisch ordnen und in Dichte und Sprache vereinheitlichen. Dieser Auftrag, das geltende Verfassungsrecht nachzuführen, die Staatswirklichkeit also so darzustellen, wie sie wirklich ist, ist keineswegs eine geringe, juristisch-technische, sondern eine notwendige, eminent politische Aufgabe. Denn sie verschafft dem vielen, nicht leicht auffindbaren ungeschriebenen Verfassungsrecht eine neue demokratische Legitimation. Der nun vorgelegte Verfassungsentwurf bringt in der Sprache unserer Zeit aber auch das Wesen unseres Staates, unsern nationalen Konsens, das, was unsern Bundesstaat Schweiz ausmacht, wieder zum Ausdruck. Das ist schon viel! Das fördert in einer Zeit, wo vieles auseinanderstrebt, unseren nationalen Zusammenhalt.

### Verfassungsreform als offener Prozess

Dennoch: die politische Öffentlichkeit würde heute nicht verstehen, wenn eine – auch nur nachgeführte – neue Verfassung nicht auch Antworten enthielte auf dringende Reformanliegen, die mit der Verfassung selbst unmittelbar in Beziehung stehen. Es galt aus



diesen Gründen, ein Verfassungsreformkonzept zu schaffen, das den wichtigen Nachführungsauftrag des Parlamentes mit hängigen Reformbedürfnissen verbindet. Aus diesem Bedürfnis heraus ist das Konzept der Verfassungsreform als offener Prozess entstanden. Das neue Konzept nimmt bewusst Abstand von der Idee, dass alle Probleme «gleichsam in einem einzigen Aufwisch» gelöst werden können und setzt den Schwerpunkt auf das prozesshafte Vorgehen in Etappen. Die nachgeführte Bundesverfassung bildet dabei gleichermassen den erneuerten Rahmen, in den – wie im Baukastensystem – je nach Bedürfnis und Reifegrad – alle Bauteile durch neue ersetzt werden können. Reformbedarf gibt es zweifellos auf verschiedenen Gebieten, vorab im institutionellen Bereich: Regierungsreform, Parlamentsreform, Föderalismusreform. Auf all diesen Gebieten sind Arbeitsgruppen am Werk, um den Reformbedarf zu klären und Reformvorschläge zu erarbeiten. Unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit des Staates wie auch unter dem Aspekt der Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit unseres politischen Handelns nach innen und aussen stehen heute die Reform der Volksrechte und der Justiz im Vordergrund. Volksrechte und Justiz sind Schlüsselbereiche für das Verständnis der direkten Demokratie. Jede

Reform ist deshalb mit hohem Respekt für die unser Staatswesen prägenden Eigenheiten und mit Feingespür für die damit verbundenen politischen Sensibilitäten anzugehen.

*Es gibt in unserem Land Kräfte, die verteidigen ängstlich das Bestehende, wie auch Kräfte, die den mutigen Aufbruch zu neuen Ufern, zu Utopien fordern. Beides bringt uns nicht weiter.*

### Die Reform der Volksrechte

Insbesondere die Reform der Volksrechte ist von grösster politischer Sensibilität. Sie ist politisch nur möglich und sinnvoll im Rahmen einer Paketlösung, bei der Erweiterungen, Verfeinerungen und Erschwerungen der Volksrechte abgewogen und miteinander verbunden werden. Mit punktuellen Änderungen lässt sich dieses neue Gleichgewicht gerade nicht herstellen, weil Partialrevisionen fast notwendigerweise einseitig erschweren oder einseitig ausbauen. Die Verfassungsrevi-

sion erweist sich deshalb als idealer Rahmen für die Volksrechtsreform.

### Die Zeit ist reif

Wir arbeiten nun seit 30 Jahren an der Totalrevision der Bundesverfassung. Nun ist es Zeit zum Handeln. Dies kann uns aber nur gelingen, wenn wir die Zukunftsgestaltung zielbewusst, aber realistisch und politisch klug angehen. Das bedeutet vor allem, dass wir nicht alles auf einmal wollen. Es braucht ein Vorgehen in überblickbaren Schritten. Eine Verfassungsreform beruht auf der Einsicht in die Notwendigkeit einer Veränderung. Es gibt in unserem Land Kräfte, die verteidigen ängstlich das Bestehende wie auch Kräfte, die den mutigen Aufbruch zu neuen Ufern, zu Utopien fordern. Beides bringt uns nicht weiter. Das Ziel der Verfassungsreform besteht aus meiner Sicht darin, den sichtbaren «Funktionsverlust» unserer Verfassung wie auch den Verlust an Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit unserer demokratischen Institutionen abzubauen und mit geeigneten, realistischen Vorschlägen einen Weg in die Zukunft unseres Staates zu weisen. Eine, wie ich meine, grosse Herausforderung! ■

## Vorschläge zur Totalrevision der Bundesverfassung im Bereich der Landesverteidigung

Vor einigen Wochen hat Bundesrat Arnold Koller ein breites Vernehmlassungsverfahren über einen neuen Bundesverfassungsentwurf eröffnet. Die SOG interessiert sich aufgrund ihres Vereinszwecks primär für die neuen Wehrartikel. Diese finden sich im Abschnitt 2 unter «Landesverteidigung und Zivilschutz» (neue Artikel 47–50).

Gemäss Verfassungsentwurf gilt weiterhin für jeden Schweizer die Wehrpflicht. Neu soll auf Verfassungsstufe der zivile Ersatzdienst verankert werden. Im Gegensatz zum Zivilschutz, für den ausdrücklich festgehalten wird, dass Frauen freiwillig Zivilschutzdienst leisten können, wird dies jedoch bei der Wehrpflicht nicht erwähnt. Seit Jahren beteiligen sich aber viele Frauen am Militärdienst. Diese Möglichkeit dürfte auch in einer neuen Verfassung erwähnt werden.

Im Artikel 48 werden zwar zwei Hauptaufträge der Armee entsprechend dem Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik 90 und Armeeleitbild (Verteidigung und Schutz der Bevölkerung sowie Unterstützung der zivilen Behörden bei Bedrohungen der inneren Sicherheit) sinngemäss erwähnt. Der Verfassungstext schweigt sich aber aus über den dritten Auftrag der Armee, nämlich Beiträge zur internationalen Friedenssicherung zu leisten. Ich betrachte dies deshalb als eine Lücke, weil internationale Dienste, Konfliktregelung und Friedenssicherung an Bedeutung gewinnen könnten und auch bereits im neuen Militärgesetz ausdrücklich erwähnt sind.

Sowohl mit Artikel 48 wie 49 wird die partielle, kantonale Mili-

tärhoheit eindeutig abgeschafft. Die Kantone bleiben lediglich Vollzugsorgane des Bundes, sind noch zuständig für Bekleidung und Ausrüstung, für die Zusammensetzung kantonaler Formationen und für die Ernennung und Beförderung der Offiziere sogenannter kantonaler Formationen. Sie können ausserdem den Bund um Hilfe ersuchen, wenn ihre Polizeikräfte nicht mehr ausreichen.

Rationalisierungen und eine Optimierung der Militärverwaltungen von Bund und Kantonen müssen zwar möglich sein, aber es wäre wehr- und staatspolitisch falsch, die militärische Mitverantwortung der Kantone auszuschalten.

Was den Artikel 50 über den Zivilschutz anbetrifft, so hat hier das neue Zivilschutzleitbild Eingang gefunden, was zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass gibt.

Etwas zukunftsgerichteter – aber das war bekanntlich nicht der Zweck dieser «Übung» – wäre es gewesen, mit der Verfassungsreform eine allgemeine Dienstpflicht vorzuschlagen. Dies dürfte jedoch eine Reformidee für das 21. Jahrhundert sein.

Insgesamt sind die vorgeschlagenen Wehrartikel eine Anpassung an inzwischen eingetretene Neuerungen. Das Vernehmlassungsverfahren gibt hoffentlich da und dort Impulse für eine verbesserte und erweiterte Auflage.

Br Peter Arbenz  
Zentralpräsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG)