

4. Les nouveaux défis que représente l'intégration européenne ont accru les besoins de réformes et, partant, leur acceptabilité; il se peut aussi que les récents événements aient incité à poser un regard plus critique sur nos institutions et à procéder à des changements.

5. Le Conseil fédéral soumettra des innovations sous forme de variantes surtout dans les cas où un défaut de la constitution en vigueur ne peut être éliminé que par le biais d'une modification matérielle ou lorsque la révision totale offre l'occasion d'analyser globalement les problèmes et les possibilités de réforme. Il s'agit principalement des propositions qui ont été discutées lors des travaux préparatoires de la révision totale de la constitution et approuvées en procédure de consultation; celle-ci a offert aux divers milieux de la population une occasion unique de s'exprimer. Il s'agit en outre des propositions qui font suite à un mandat d'analyse de la part des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral est également prêt à examiner d'autres variantes, de manière à ce que la nouvelle constitution soit en mesure de répondre aux exigences du 21ème siècle. Cependant, il convient de se garder d'introduire dans la révision totale elle-même. Certaines questions et des innovations ponctuelles peuvent et doivent faire l'objet de révisions partielles; il s'agit néanmoins de veiller à ce qu'elles puissent également s'intégrer dans la nouvelle constitution.

6. Le Conseil fédéral estime judicieux de procéder de la manière suivante: en premier lieu, il convient de négocier le traité instituant l'EEE, de la soumettre à approbation et de procéder aux adaptations de l'ordre juridique suisse qui lui seront nécessairement liées. En cas de décision positive concernant l'adhésion à un traité sur l'EEE, le Conseil fédéral pourra présenter un projet de nouvelle Constitution fédérale compatible avec les principes européens: conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale, le texte principal contiendra la mise à jour du droit actuel, tandis que les variantes proposeront des innovations institutionnelles.

En vertu de la décision prise par l'Assemblée fédérale lors des débats relatifs au rapport sur la révision totale de la constitution, le Parlement décidera, sur la base du projet et du message, s'il souhaite élaborer lui-même la nouvelle constitution ou s'il préfère confier cette tâche à une assemblée constitutive. La révision totale permettra de tenir compte du contexte global et des interdépendances, de corriger les défauts de la constitution en vigueur et d'adapter le droit constitutionnel aux réalités de notre époque.

Ce processus garantit en outre la souplesse nécessaire: actuellement, la négociation d'un traité instituant l'EEE constitue la priorité. Le Conseil fédéral conserve toutefois d'autres options, ainsi qu'il l'a souligné dans son rapport du 24 août 1988 sur l'intégration européenne. Le même processus pourrait s'appliquer si les résultats de la négociation n'étaient pas satisfaisants et si une adhésion à la CE entrain alors en ligne de compte. Si, au contraire, le choix se portait sur la solution d'un rapprochement échelonné avec la CE, la révision totale de la Constitution fédérale pourrait alors s'effectuer conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale.

7. Le Conseil fédéral n'est lié par les lignes directrices de l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 qu'en ce qui concerne l'élaboration de son projet. Lors des débats, chaque parlementaire – à l'instar du Conseil fédéral – pourra soumettre aux chambres ses propres suggestions et propositions.

Partant de ces considérations, le Conseil fédéral est prêt à accepter l'intervention sous forme de postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

90.450

Motion der grünen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung Motion du groupe écologiste Révision totale de la constitution

Wortlaut der Motion vom 21. März 1990

Der Bundesrat wird ersucht, die Totalrevision unserer Bundesverfassung in die Wege zu leiten, welche zum Ziel hat, unsere Verfassung in ökologischer, demokratischer, föderalistischer und sozialer Hinsicht den Gegebenheiten unserer Zeit anzupassen und die Entwicklungen in Europa zu berücksichtigen.

Texte de la motion du 21 mars 1990

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une révision totale de la Constitution fédérale qui aura pour but d'adapter la constitution aux exigences de notre époque en matière écologique, démocratique, fédéraliste et sociale, et de prendre en compte les récents changements en Europe.

Sprecher – Porte-parole: Thür

Schriftliche Begründung

Nach der Krise unseres politischen Systems, welche gravierende Mängel unserer Konkordanzdemokratie ans Licht gefördert hat, wird unsere Gesellschaft mit den Diskussionen über unser Verhältnis zu Europa, zur Europäischen Gemeinschaft und den Beitritt unseres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum praktisch nahtlos in eine noch existentiellere Krise fallen. Bis heute ist nicht sichtbar, wie der Bundesrat dieser Tatsache Rechnung tragen und die Voraussetzungen schaffen will, dass unser Volk die Schritte in die Zukunft bewältigen kann. Wer eine grundlegende Neuausrichtung unseres Landes mit gravierenden Folgen für unsere föderalistischen und demokratischen Institutionen will, kommt nicht darum herum, unsere verfassungsmässige Grundordnung einer vollständigen Revision zu unterziehen.

Développement par écrit

La crise de notre système politique a montré les graves défauts de notre démocratie fondée sur le consensus. Notre société devra faire face à une crise existentielle encore plus marquée sur tous les plans lorsqu'il s'agira de discuter de nos rapports avec l'Europe, des communautés européennes et de l'adhésion de notre pays à l'Espace économique européen. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas expliqué comment il entend tenir compte de ces faits et comment il compte créer les conditions qui assureront l'avenir du peuple. Une modernisation fondamentale de nos institutions aura d'importantes conséquences sur nos institutions fédéralistes et démocratiques, conséquences qui exigent une révision totale de la constitution.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1990

1. Totalrevision der BV: Beschluss und Auftrag

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 6. November 1985 keinen Zweifel offengelassen, dass er eine Totalrevision der Bundesverfassung für notwendig hält. Die eidgenössischen Räte sind ihm gefolgt: mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 haben sie die Totalrevision der Bundesverfassung nach Artikel 120 BV beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihnen Entwurf und Botschaft zu einer neuen Verfassung zu unterbreiten.

Der Entwurf des Bundesrates soll nach den Leitlinien der Bundesversammlung in seinem Haupttext das Verfassungsrecht nachführen; Neuerungen kann er in der Form von Varianten zur Diskussion stellen. Nach der Legislaturplanung sollen Entwurf und Botschaft dem Parlament voraussichtlich in der Legislaturperiode 1991–1995 unterbreitet werden.

Die Totalrevision der Bundesverfassung wird die Gelegenheit bieten, die Mängel der geltenden Verfassung zu beheben, das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anzupassen und die Entwicklungen in Europa zu berücksichtigen.

2. Zur «Krise»

Die Motion spricht in ihrer Begründung von einer «Krise unseres politischen Systems». Der Bundesrat hat bereits erklärt, dass man unter den gegenwärtigen Umständen weder von einer Staatskrise noch von einer Krise der Institutionen sprechen kann. Die bedauerlichen Fehler und Missstände sind weder der Bundesverfassung noch «unserer Konkordanzdemokratie» anzulasten. Die verfassungsrechtlichen Instrumente zur Behebung und künftigen Verhinderung solcher Fehlleistungen sind vorhanden. Der Bundesrat und die Bundesversammlung haben bewiesen, dass sie – mit den Mitteln der Aufsicht, der Oberaufsicht und der Rechtsetzung – in der Lage sind, die Missstände zu bekämpfen und die notwendigen Reformen in die Wege zu leiten.

3. Beitritt zum EWR-Vertrag

Hingegen wird sich ein allfälliger Beitritt der Schweiz zu einem EWR-Vertrag auf unser Landesrecht auswirken. Allerdings lassen sich die Auswirkungen auf unsere Rechtsordnung und die notwendigen oder wünschbaren Anpassungen erst nach Abschluss der laufenden Vertragsverhandlungen zuverlässig und im Detail bestimmen.

Noch stehen nicht fest: der genaue Umfang des EG-Binnenmarktrechts, das von den Vertragsstaaten übernommen werden muss; die Bereiche, in denen der Schweiz unbefristet Ausnahmen oder Uebergangsfristen zugestanden werden; die EWR-Organe und ihre Zuständigkeiten; die Verfahren für die Aufsicht, für die Streitschlichtung, für die Rechtsprechung, für gemeinsame Entscheide und künftige Erlasse sowie für die Änderung und die Kündigung des EWR-Vertrags. Alles ist noch Gegenstand der Verhandlungen.

Soll ein allfälliger EWR-Vertrag am 1. Januar 1993 in Kraft treten, so ist die Abstimmung über den Beitritt im Jahre 1992 durchzuführen. In der kurzen Zeit zwischen Vertragsabschluss und Abstimmung werden umfangreiche und anspruchsvolle Probleme zu bewältigen sein: die Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung auf den komplexen Inhalt des EWR-Vertrags, Erarbeiten und Beraten einer Vorlage sowie Information der Öffentlichkeit. Bundesrat, Verwaltung, Parlament, Kantone und Stimmberechtigte werden durch den EWR-Vertrag und die auf sein Inkrafttreten angepasste Gesetzgebung sehr stark gefordert werden. Eine gleichzeitige Totalrevision der Bundesverfassung würde eine seriöse Behandlung beider Vorlagen gefährden; der Beitritt zum EWR-Vertrag würde zudem mit einer Vielzahl verfassungsrechtlicher Probleme belastet, welche mit dem EWR nichts zu tun haben.

4. Beitritt zum EWR-Vertrag – nachfolgende Totalrevision der Bundesverfassung

Der Bundesrat erachtet folgendes Vorgehen für sinnvoll: Zuerst soll ein EWR-Vertrag ausgehandelt, genehmigt und die damit notwendig verbundene Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung vollzogen werden. Nach einem positiven Entscheid über den Beitritt zu einem EWR-Vertrag kann der Bundesrat eine europagerechte Vorlage für eine neue Bundesverfassung unterbreiten: der Haupttext wird – nach den Leitlinien der Bundesversammlung – das geltende Recht nachführen, und die Varianten werden institutionelle Neuerungen zur Diskussion stellen. Die Totalrevision wird erlauben, den Gesamtzusammenhang und die Querbezüge zu beachten, die Mängel der geltenden Bundesverfassung zu beheben und das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anzupassen.

Ein solches Vorgehen sichert zudem die notwendige Flexibilität: Zurzeit stehen die Verhandlungen über einen EWR-Vertrag im Vordergrund. Der Bundesrat hält sich aber auch andere Optionen offen, wie er bereits in seinem Integrationsbericht vom 24. August 1988 unterstrichen hat.

Sollte das EWR-Verhandlungsergebnis nicht befriedigen und ein EG-Beitritt erwogen werden, so könnte das gleiche Vorgehen gewählt werden. Sollte hingegen eine schrittweise Annäherung an die EG vorgezogen werden, so könnte – nach einem solchen Entscheid – die Totalrevision der Bundesverfas-

sung entsprechend den Richtlinien der Bundesversammlung unternommen werden.

Der Bundesrat ist aufgrund dieser Überlegung bereit, den Vorstoß als Postulat entgegenzunehmen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 septembre 1990

1. Révision totale de la constitution: arrêté et mandat
Dans son rapport du 6 novembre 1985, le Conseil fédéral n'a laissé planer aucun doute quant à la nécessité d'entreprendre une révision totale de la Constitution fédérale. Les Chambres fédérales se sont ralliées à son opinion: par arrêté fédéral du 3 juin 1987, elles ont décrété la révision totale de la constitution, conformément à l'article 120 cst., et chargé le Conseil fédéral de leur soumettre un projet et un message relatifs à une nouvelle constitution.

Selon les lignes directrices fixées par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral doit présenter une mise à jour du droit constitutionnel dans la version principale de son projet; il peut en outre proposer des innovations sous forme de variantes. Conformément au programme de la législature, le projet et le message seront vraisemblablement soumis au Parlement durant la période 1991–1995.

La révision totale de la Constitution fédérale offrira l'occasion d'éliminer les défauts de la constitution en vigueur, d'adapter le droit constitutionnel aux réalités de notre époque et de prendre en compte l'évolution de l'Europe.

2. A propos de la «crise»

Dans son développement, la motion parle d'une «crise de notre système politique». Le Conseil fédéral a déjà déclaré que, dans les circonstances actuelles, l'on ne saurait parler ni d'une crise de l'Etat, ni d'une crise des institutions. Aussi regrettables soient-elles, les erreurs et anomalies constatées ne sauraient être imputées ni à la Constitution fédérale, ni à «notre démocratie fondée sur le consensus». Le droit constitutionnel offre les moyens nécessaires pour éliminer et empêcher le renouvellement de telles erreurs. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont prouvé qu'ils sont en mesure – grâce aux instruments de contrôle et de haute surveillance, ainsi qu'à la législation – de combattre les irrégularités et d'entreprendre les réformes qui s'imposent.

3. Adhésion au traité sur l'EEE

L'éventuelle adhésion de la Suisse à un traité instituant l'EEE aura en revanche des répercussions sur notre droit national. Toutefois, ce n'est qu'après l'achèvement des négociations en cours que l'on pourra mesurer avec précision l'ampleur des conséquences de ce traité sur notre ordre juridique et des adaptations qui seront nécessaires ou souhaitables. Les points encore incertains sont les suivants: l'étendue précise du droit applicable au marché intérieur de la CE qui devra être repris par les Etats contractants; les secteurs dans lesquels la Suisse bénéficiera de dérogations à titre permanent ou transitoire; les institutions de l'EEE et leurs compétences; la procédure de surveillance, de contrôle judiciaire et de règlement des différends, de décisions communes et d'élaboration des futurs actes législatifs, ainsi que les modalités de modification et de dénonciation du traité sur l'EEE. Tous ces points font encore l'objet de négociations.

Si un éventuel traité sur l'EEE devait entrer en vigueur le 1er janvier 1993, il serait alors nécessaire d'organiser en 1992 la votation relative à l'adhésion. Durant le bref laps de temps qui s'écoulera entre la conclusion du traité et la votation, il s'agira de résoudre toute une série de problèmes aussi vastes qu'épineux: adaptation de l'ordre juridique interne aux règles complexes du traité sur l'EEE, élaboration et discussion d'un message et information du public. Le Conseil fédéral, l'administration, le Parlement, les cantons et les citoyens seront très fortement sollicités par le traité sur l'EEE et les adaptations de la législation dictées par son entrée en vigueur.

Une révision totale de la constitution engagée simultanément risquerait de compromettre le traitement sérieux des deux projets; en outre, l'adhésion au traité sur l'EEE se trouverait compliquée par de nombreux problèmes de droit constitutionnel qui ne sont pas liés à l'EEE.

4. Adhésion au traité sur l'EEE, puis révision totale de la constitution

Le Conseil fédéral estime judicieux de procéder de la matière suivante: en premier lieu, il convient de négocier le traité instituant l'EEE, de le soumettre à approbation et de procéder aux adaptations de l'ordre juridique suisse qui lui seront nécessairement liées. En cas de décision positive concernant l'adhésion à un traité sur l'EEE, le Conseil fédéral pourra présenter un projet de nouvelle Constitution fédérale compatible avec les principes européens: conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale, le texte principal contiendra la mise à jour du droit actuel, tandis que les variantes proposeront des innovations institutionnelles. La révision totale permettra de tenir compte du contexte global et des interdépendances, de corriger les défauts de la constitution en vigueur et d'adapter le droit constitutionnel aux réalités de notre époque.

Ce processus garantit en outre la souplesse nécessaire: actuellement, la négociation d'un traité instituant l'EEE constitue la priorité. Le Conseil fédéral conserve toutefois d'autres options, ainsi qu'il l'a souligné dans son rapport du 24 août 1988 sur l'intégration européenne. Le même processus pourrait s'appliquer si les résultats de la négociation n'étaient pas satisfaisants et si une adhésion à la CE entrerait alors en ligne de compte. Si, au contraire, le choix se portait sur la solution d'un rapprochement échelonné avec la CE, la révision totale de la Constitution fédérale pourrait alors s'effectuer conformément aux lignes directrices de l'Assemblée fédérale.

Partant de ces considérations, le Conseil fédéral est prêt à accepter l'intervention sous forme de postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

90.503

Motion Nabholz

**Totalrevision der Bundesverfassung.
Einsetzung eines Verfassungsrates**

**Révision totale de la constitution.
Création d'une assemblée constituante**

Wortlaut der Motion vom 23. März 1990

Der Bundesrat wird angesichts des in unserem Land brüchiger gewordenen staatspolitischen Grundkonsenses, der tiefgreifenden Veränderungen in Europa und der zu erwartenden Auswirkungen europäischer Integrationsfortschritte auf die schweizerische Staatsstruktur beauftragt,

- der Bundesversammlung in Nachachtung des Bundesbeschlusses vom 3. Juni 1987 beförderlich den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung zu unterbreiten;
- in einer vorangehenden Partialrevision unverzüglich die Möglichkeit zu schaffen, einen mit der Totalrevision der Bundesverfassung betrauten Verfassungsrat einzusetzen.

Texte de la motion du 23 mars 1990

Le Conseil fédéral est chargé, eu égard à la remise en question du consensus politique de base dans notre pays, aux événements qui bouleversent l'Europe et aux effets probables de l'intégration européenne sur les structures de notre Etat,

- de soumettre au plus vite à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle constitution, en se conformant à l'arrêté fédéral du 3 juin 1987;

b. de procéder sans retard à une révision partielle préalable afin de créer la base constitutionnelle nécessaire à l'institution d'une assemblée constitutive chargée de la révision totale de la constitution.

Minutunterzeichner – Cosignataires: Antille, Aubry, Auer, Bremi, Büttiker, Couchebin, Dubois, Eppenberger Susi, Fäh, Martin, Mauch Rolf, Mühlmann, Müller-Meilen, Petitpierre, Philippona, Pini, Salvioni, Scheidegger, Schüle, Segond, Wanner, Wyss Paul (22)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

In Entlehnung des vor gut 25 Jahren vom Staatsrechtler Max Imboden geprägten Begriffs ist heute ein «helvetisches Malaise» zu diagnostizieren. Der gesellschaftliche und strukturelle Wandel, die Umweltproblematik und die enormen politischen Herausforderungen eines enger zusammenrückenden Europas sind ebenso Stichworte dazu wie die Erschütterung des Vertrauens weiter Bevölkerungskreise in die staatlichen Institutionen. Vor diesem Hintergrund muss der Totalrevision der Bundesverfassung neues Gewicht und erhöhte Priorität eingeräumt werden. Sie sollte darum ohne Verzug und mit neuer Kraft weiterverfolgt werden. Dies böte die Chance, die auseinanderdriftenden Kräfte zusammenzubringen, den abrökkelnden nationalen Grundkonsens zu stärken, die mittel- und langfristige Politik grundsätzlich zu überdenken und die Innovationsfähigkeit unseres politischen Systems zu verbessern. Die mit einer Grundreform verbundene staatliche und gesellschaftliche «Psychoanalyse» kann überdies dazu beitragen, Verkrampfungen zu lösen und Verzerrungen im Gefüge der staatlichen Gewalten zu beseitigen.

Nicht zu vernachlässigen ist die Chance, welche mit solcher in die Zukunft gerichteter Grundsatzarbeit verbunden ist; sie hilft mit, eine gesellschaftliche und politische «Ambiance» entstehen zu lassen, welche die Lösung der grossen anstehenden Probleme zu erleichtern hilft.

Unser Parlament ist unbestrittenemassen überlastet, und man muss sich ernsthaft fragen, ob es neben den ordentlichen Aufgaben in der Lage ist, zusätzlich noch eine Grundreform des Verfassungsrechts durchzuführen. Es drängt sich daher auf, in Anlehnung an das ermutigende Vorgehen in mehreren Kantonen die Möglichkeit zu schaffen, einen speziell für die Verfassungsreform zu wählenden Verfassungsrat einzusetzen, wobei die föderalistische Staatsstruktur berücksichtigt werden muss.

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 17. September 1990**

**Rapport écrit du Conseil fédéral
du 17 septembre 1990**

1. In seinem Bericht vom 6. November 1985 hat der Bundesrat ausführlich dargelegt, warum er eine Totalrevision der Bundesverfassung für notwendig hält. Es sind in erster Linie die vielfältigen formalen und inhaltlichen Mängel, welche sich nur in einer Gesamtreform kohärent beheben lassen. Daneben eignet sich der gemeinsame Neubau der staatlichen Fundamente in ganz besonderer Weise, den schweizerischen Staatsgedanken neu zu beleben und zu festigen – wie sich der Bundesrat schon in seinem Bericht ausgedrückt hat.

Die Bundesversammlung hat mit Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen; der Entwurf des Bundesrats soll «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen». Die neuen Vorgaben unterscheiden sich wesentlich von den bisherigen Ansätzen und erfordern aufwendige Abklärungen. Nach der Legislaturplanung sollen Entwurf und Botschaft «dem Parlament voraussichtlich in der Legislaturperiode 1991–1995 unterbreitet werden».

Die Motion verlangt, dass der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung «beförderlich» zu unterbreiten sei. Der Bundesrat möchte vor überstürztem Handeln warnen. Gerade die europäischen Herausforderungen zwingen zu einem schrittweisen Vorgehen. Die Abstimmung über den Beitritt zum EWR-Ver-

Motion der grünen Fraktion Totalrevision der Bundesverfassung

Motion du groupe écologiste Révision totale de la constitution

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.450
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1574-1576
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 312