

Neues Reformkonzept der Totalrevision im Kontext der beginnenden 1990er-Jahre

Bernhard Ehrenzeller | *Auslösender Anlass und treibende Kraft für die Wiederingangsetzung der Totalrevision der Bundesverfassung war die politische Ernüchterung und Spaltung aufgrund der negativ verlaufenen EWR-Abstimmung. Die Verfassungsreform eignete sich in der Überzeugung von Bundesrat Arnold Koller als einigendes, zukunftsweisendes Projekt für die Schweiz. In meiner Funktion als persönlicher Mitarbeiter und enger Gesprächspartner von Bundesrat Koller war ich beteiligt am Entwurf der Gesamtkonzeption für die Verfassungsreform und begleitete die Revisionsarbeiten in verschiedener Weise. Ich konnte dabei eine Brückenfunktion zwischen Politik, Verwaltung und Wissenschaft wahrnehmen.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Der Prozess der Verfassungsreform*
 - 1.1 *Politische und rechtliche Ausgangslage*
 - 1.2 *Lehren aus früheren Totalrevisionsbemühungen*
 - 1.3 *Auswirkungen auf Konzept und Vorgehen*
- 2 *Persönliche Rolle im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Lehre*
- 3 *Personen – Emotionen – Politik – Recht: ein kleines Fazit*

1 Der Prozess der Verfassungsreform

1.1 Politische und rechtliche Ausgangslage

Am 1. Januar 1991 habe ich die Stelle als persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Arnold Koller angetreten. Recht und Politik flossen in dieser Funktion gewissermassen zusammen. Meine Rolle bei der Entstehung der neuen Verfassung steht deshalb in engem Zusammenhang mit dem Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess von Bundesrat Koller als Departementsvorsteher und als Mitglied des Bundesratskollegiums. Um zu verstehen, wie es zur ernsthaften Wiederinangriffnahme und schliesslich zum erfolgreichen Abschluss der Totalrevisionsbemühungen gekommen ist, bedarf es eines Blickes auf die politische und rechtliche Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre. Damals standen zwei Ereignisse im Mittelpunkt, mit denen ich mich in meiner neuen Funktion unter anderem auch zu beschäftigen hatte: die 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft und die Schlussphase der EWR-Verhandlungen. Wiewohl das eine die Innensicht, das andere die Aussensicht des Landes betraf, wurde im Verlaufe des Jahres der Zusammenhang immer deutlicher. Die Bedeutung des EWR für die Schweiz war denn auch Thema verschiedener bundesrätlicher Ansprachen anlässlich der Jubiläumsfeierlichkeiten. Am 18. Mai 1992 verabschiedete der Bundesrat die EWR-Botschaft und entschied sich gleichzeitig – mehrheitlich – für die Einreichung eines EU-Beitrittsesuches.¹ Schon im Vorfeld, aber auch im Gefolge

dieses Beschlusses für ein EU-Beitritts-gesuch kam es zu starken inneren Spannungen im Bundesrat, insbesondere auch in Bezug auf den Stellenwert des EWR (Übergangs- oder längerfristige Lösung für das künftige Verhältnis der Schweiz zu den [damals:] Europäischen Gemeinschaften). Am 6. Dezember 1992 folgte dann bekanntlich die Ernüchterung: Volk und Stände lehnten den EWR-Vertrag ab. Die Abstimmung über den EWR-Beitritt spaltete die Nation und warf grundlegende Fragen des Zusammenhalts der Schweiz auf (konservative vs. welt-offene und moderne Schweiz; Deutschschweiz vs. Romandie; städtische vs. ländliche Regionen u. a. m.). Auch wenn der Bundesrat im Nachgang den EU-Beitritt (noch) als strategisches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik bezeichnete², war doch offensichtlich, dass die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz stark eingeschränkt war. Für Bundesrat Koller als entschiedener Kämpfer für den EWR als massgeschneiderte und deshalb auch als längerfristig gedachte Lösung für die Schweiz war klar, dass nun eine Denk- und Handlungspause in der Europapolitik angesagt war. Wohl sollten notwendige und eigenständig realisierbare Reformen umgehend angegangen werden (deshalb: Eurolex-, respektive Swissex-Vorlagen). Ohne vorgängige Erneuerung der Schweiz von innen her konnte aber seines Erachtens kein grösserer aussenpolitischer Schritt gelingen. Es gelte somit vorerst, das eigene Haus in Ordnung zu bringen. Dafür bedurfte es einer Idee und eines strategischen Projektes, die das Land einen und nicht weiter spalten sollten. Die Frage war, ob sich die Totalrevision der Bundesverfassung als Aufhänger und Motor dafür eignete.

Der Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 war zwar als Auftrag an den Bundesrat ausgestaltet, dem Parlament einen Entwurf zu einer totalrevidierten Bundesverfassung zu unterbreiten. Wie ernsthaft Parlament und Bundesrat diesen Handlungsauftrag wirklich verstanden haben, kann dahingestellt bleiben (Ehrenzeller 1987, 733 f.). Faktisch jedenfalls war der Auftrag während der EWR-Verhandlungen sistiert worden. Wie der Bundesrat in Beantwortung mehrerer parlamentarischer Vorstösse festhielt, sollte ein Verfassungsentwurf erarbeitet werden, der den neuen aussenpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung trüge (Ehrenzeller 1996, 649, m. w. H.). In den Legislaturzielen 1991–1995 findet sich entsprechend die Aussage, dass der Bundesrat dem Parlament bis Ende der Legislatur einen «europagerechten» Verfassungsentwurf unterbreiten werde. Mit dem negativen EWR-Entscheid verlor dieses Ziel erheblich an politischer Aussagekraft. Der weiterhin geltende rechtliche Nachführungsauftrag – allenfalls ergänzt mit einigen Varianten – erschien in einer internen Lageanalyse des Departementsvorstehers als «aufgewärmtes Menu von gestern» wenig attraktiv und somit auch als politisch reiz- und chancenlos. Für eine ernsthafte Neubelebung des Totalrevisionsvorhabens bedurfte es einer neuen Begründung. Zudem erschien

eine Koordination mit den politisch interessanteren – laufenden oder anstehenden – Staatsleitungsreformprojekten wie Regierungs- und Parlamentsreform, Föderalismusreform, Justiz- und Volksrechtsreform als geboten.

Am 1. November 1993 fand im Von-Wattenwyl-Haus, unter Leitung von Bundesrat Koller, mit Persönlichkeiten unterschiedlicher Provenienz und Ausrichtung eine – wie sich später erwies wichtige – «Aussprache zur Totalrevision der Bundesverfassung» statt.⁴ Im Rahmen dieses offenen und kontrovers geführten Gedankenaustausches ging es um die Grundsatzfrage, ob und allenfalls wie Auftrag und Idee der Totalrevision aufgegriffen und neu belebt werden sollen. Einig waren sich die Teilnehmenden, dass die bloße Realisierung des Nachführungsbeschlusses von 1987 weder Sinn machen noch den Aufwand lohnen würde. Ein Zurückkommen auf diesen Beschluss wäre aber ebenso falsch. Vielmehr gelte es, den Nachführungsauftrag mit einer Perspektive – mit Reformpaketen primär im Bereich der Staatsleitungsreform – zu verbinden. Es war die Rede von einer Verfassungsreform im «Baukastensystem». Es sei, in den Worten eines Teilnehmers, «ein Entwurf zu erstellen, der mehr ist als formale Nachführung, der Überraschungen und Innovationen enthält, aber nicht den Versuch einer Umgestaltung». Abzusehen sei auf jeden Fall von einer «Europaverfassung». Das Ergebnis dieser Aussprache zeigte, dass das Vorhaben «Totalrevision» durchaus als lohnenswert und zukunftssträchtig beurteilt wurde, falls Vorgehen und Konzept der «Übung» wohl durchdacht gestaltet würden.

1.2 Lehren aus früheren Totalrevisionsbemühungen

Schon an besagtem Von-Wattenwyl-Treffen kamen verschiedene «Fehler» der Vorgänger-Vorhaben zur Sprache, die vermieden werden sollten. Um die notwendigen Lehren aus den früheren Bemühungen zu ziehen, führte Bundesrat Koller u. a. drei längere Einzelgespräche mit den Professoren Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger und Luzius Wildhaber. Die Gespräche bestärkten die bisher gewonnene Erkenntnis, dass

- eine Totalrevision sinnvoll ist und eine Realisierungschance besteht, wenn es gelingt, das Vorhaben über den Nachführungsauftrag hinaus als «politisches Projekt» auszugestalten; der Nachführungsauftrag allein überzeugt zu wenig im politischen Prozess;
- diese politische Dimension am glaubwürdigsten mit einer Kombination von «Nachführung» (erneuerte Grundlage) und darauf aufbauenden – zumindest teilweise gleichzeitig erfolgenden – Reformprojekten erreicht werden kann;
- die Reformpakete am erfolversprechendsten im Bereiche der Staatsleitungsreform anzusiedeln sind; naheliegend seien der Bereich «Volksrechte»

- und «Justiz», da die andern Bereiche – Regierungsreform, Parlamentsreform und Föderalismusreform – schon anderweitig in Bearbeitung waren;
- das Gesamtprojekt politisch geführt werden muss; das Unterfangen brauche einen politischen Kopf; allerdings gelte es, den Eindruck einer «*constitutio Koller*» zu vermeiden;
 - ein frühzeitiger und laufender Einbezug des Bundesrates von grosser Bedeutung ist;
 - es notwendig ist, die Kantone als Partner für das Projekt zu gewinnen;
 - dem Zeitrahmen grosse Bedeutung zukommt; es müsste gelingen, dem Projekt im politischen Prozess Priorität zu verleihen; die im Entstehungsprozess erzeugte Dynamik sollte auch im Parlament aufrecht erhalten werden können;
 - keine Grundwelle für eine Reform vorhanden, aber auch nicht nötig ist; zu beachten sei dagegen, dass der wirkliche Reformwille in politischen Kreisen, insbesondere dem Parlament, deutlicher geringer ist als Äusserungen in Medien und wissenschaftlichen Kreisen vorgeben;
 - schon die blosser Nachführung des geltenden Verfassungsrechts Veränderungssängste, Zweifel und Vorurteile auslöst; das Beharrungsvermögen des Bestehenden sollte nicht unterschätzt werden; es werde deshalb grosse sachliche Überzeugungsarbeit gefordert sein;
 - auf die Bedeutung der Begriffe geachtet werden muss; so sollte auf die Verwendung des Ausdrucks «Totalrevision der Bundesverfassung» möglichst verzichtet werden, um das neue Vorhaben von den Vorgängerbemühungen zu unterscheiden (auch wenn es sich im rechtlichen Sinne gerade um eine Totalrevision handelte); umgekehrt sollte auch nicht von «Nachführung» allein gesprochen werden; als Bezeichnung für das Gesamtvorhaben – Nachführung mit Reformprojekten – böte sich der Begriff der «Verfassungsreform» (als offener Prozess) an.

1.3 Auswirkungen auf Konzept und Vorgehen

Für den Departementsvorsteher ergaben diese Gespräche, dass eine rechtlich und politisch gut aufgegleiste Totalrevision der Bundesverfassung Realisierungschancen hatte und unter den damaligen zeitlichen und politischen Rahmenbedingungen dafür auch ein «*window of opportunity*» bestand. Der Nachführungsauftrag sollte keinesfalls über Bord geworfen werden (kein Zurückkommen auf den Parlamentsbeschluss aus dem Jahre 1987). Vielmehr sollte die Nachführung die gemeinsame Verständigungsbasis für einen breiten politischen Konsens bilden. Darin wurde auch die Möglichkeit und Chance gesehen, die konservativen «Gewinner» der EWR-Abstimmung von 1992 in das Vorhaben einzubinden. Auf die-

ser erneuerten Verfassungsgrundlage sollten grössere Reformprojekte aufgebaut werden, die aber als je eigenständige Abstimmungsvorlagen auszugestalten wären. Mit dieser Perspektive sollte es gelingen, reformfreudige Kreise für das Revisionsanliegen zu gewinnen.

Eine überzeugende theoretische Fundierung des in Aussicht genommenen Reformkonzeptes – Verfassungsreform als offener Prozess – fand sich im Referat von Kurt Eichenberger am Schweizerischen Juristentag 1991 in Genf zum Thema: «La Constitution, son contenu, son usage / Sinn und Bedeutung einer Verfassung». Eichenberger hielt darin fest, dass die Reform der Verfassung heute kein einmaliger Akt mehr sei, sondern als Prozess, in Schritten, erfolge. Das Verfassungs Ganze soll «in einleuchtende Subeinheiten gegliedert und sukzessive behandelt und erneuert werden» (Eichenberger 1991, 273).

Eine erste unmittelbare Auswirkung dieses vorangeschrittenen departement-sinternen Meinungsbildungsprozesses findet sich in der bundesrätlichen Antwort auf die Motion von Ständerätin Josi Meier, die vom Bundesrat verlangt hat, die Totalrevision «so in die Wege zu leiten, dass das Parlament im Jubiläumsjahr 1998 den Entwurf verabschieden kann».⁵ In seinem Votum im Ständerat vom 16. Dezember 1993 hielt Bundesrat Koller fest, dass eine blosser Nachführung heute trotz anerkannter Mängel und Schwächen der Verfassung «niemanden befriedigen vermöchte». Es gelte daher, den 1987er-Beschluss der eidgenössischen Räte «vernünftig und geltungszeitlich auszulegen». Bei der Ausarbeitung des Entwurfs wolle der Bundesrat «im gefahrenvollen Spannungsfeld zwischen der Skylla des Zuwenig, einer perspektivenlosen und mutlos erscheinenden rein formalen Revision, und der Charybdis des Zuviel an utopisch anmutendem Reformeifer» einen mittleren Kurs finden. Es gehe um eine «realistische Verfassungsreform, mit der wir ein à jour gebrachtes verfassungsrechtliches Werk schaffen, in das dann auch per Abstimmung neue Bausteine eingesetzt werden können».⁶ In diesem Sinne sei der Bundesrat zur Annahme der Motion bereit.⁷

Aus den Vorgesprächen ergaben sich auch die wesentlichen organisatorischen Weichenstellungen: Angesichts des engen Zeitrahmens und des auch inhaltlich beschränkten Totalrevisionsvorhabens sei in Bezug auf die «Governance» eine Kombination von Nutzung des Sachverständes der Verwaltung, insbesondere des Bundesamtes für Justiz, ergänzt durch den gezielten Beizug von unabhängigen Experten anzustreben, das Ganze unter politischer Führung des Departementsvorstehers. Dass die sachlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen die Einsetzung eines Verfassungsrates nicht rechtfertigen würden, ergab sich im Übrigen schon aus der Überweisung der Motion Josi Meier.

Die schliesslich gewählte und nun auch mit dem Bundesamt für Justiz im Einzelnen abgesprochene Projektorganisation bildete diese Leitlinien ab:

- Die Erarbeitung einer nachgeführten Bundesverfassung im Sinne des Parlamentsauftrages aus dem Jahre 1987, verstanden im Sinne der bundesrätlichen Beantwortung der Motion von Josi Meier, wurde dem Bundesamt für Justiz übertragen. Vom Auftrag ausgenommen war der Entwurf für eine neue Präambel.⁸
- Zur Begleitung der Arbeit des Bundesamtes für Justiz wurde ein *wissenschaftlicher Beirat* unter Leitung von Prof. Yvo Hangartner eingesetzt.
- Bericht und Entwurf zu den beiden ausgewählten Reformpaketen sollten, unter Einbezug des Bundesamtes für Justiz, von unabhängigen Expertenkommissionen erarbeitet werden: die Kommission «Volksrechte» unter Leitung von Prof. Jean-François Aubert, die Kommission «Justiz» unter Leitung von Prof. Walter Kälin.
- Für die Gesamtsteuerung des Vorhabens wurde ein politischer Leitungsausschuss unter dem Vorsitz von Bundesrat Arnold Koller eingesetzt.⁹

2 Persönliche Rolle im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Lehre

Aufgrund meiner Ausbildung und Vorerfahrung war mein Aufgabenbereich als persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Koller von Anfang an auf die Beratung und Begleitung des Departementvorstehers in staatsrechtlichen und staatspolitischen Fragen konzentriert. Aus dieser Aufgabenstellung ergab sich eigentlich von selbst eine Brückenfunktion zwischen Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Als es in einer ersten Diskussionsphase im Verlaufe des Jahres 1993 darum ging, abzuklären, ob und allenfalls wie die Idee der Verfassungsreform überhaupt aufgegriffen werden soll, konnte ich auch meine positiven Erfahrungen aus der Zeit als juristischer Sekretär des Justiz-Departementes des Kantons Solothurn einbringen, war ich doch dort eng vertraut mit der erfolgreich abgeschlossenen Totalrevision der solothurnischen Kantonsverfassung. Eine wichtige Aufgabe bestand in der Vor- und Nachbereitung des oben angesprochenen Von-Wattenwyl-Gesprächs. Ich war somit in meiner Funktion als persönlicher Mitarbeiter und enger Gesprächspartner von Bundesrat Koller unmittelbar beteiligt am Entwurf einer Gesamtkonzeption zur Verfassungsreform und an der Ingangsetzung des Projektes der Totalrevision im Juni 1994 (Ehrenzeller 1995, 43 f., mit Fn. 29). Während der laufenden Projektarbeiten erfüllte ich einerseits die angestammte Rolle als persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Koller in seiner Funktion als Vorsitzender des Leitungsausschusses. Andererseits war ich Verbindungsperson zum Bundesamt für Justiz und zum wissenschaftlichen Beirat, dessen Sitzungen ich jeweils mit dem Präsidenten vorbesprach und an denen ich regelmässig teil-

nahm. Frühzeitig erkannt worden ist die Bedeutung der Art und Weise der durchzuführenden Vernehmlassung. In Anlehnung an das im Kanton Appenzell Ausserrhoden erfolgreich praktizierte Modell (Art. 56 KV AR) sollte sie als «Volksdiskussion» ausgestaltet werden. Dazu bedurfte es nicht nur eines angepassten organisatorischen Vorgehenskonzeptes, sondern auch – in enger Zusammenarbeit mit einem fachkundigen Unternehmen – der Erarbeitung eines entsprechenden Kommunikationskonzeptes. Als äusseres Erscheinungsbild wurde schliesslich der rote Umschlag mit den Schweizerkreuzen ausgewählt, der auch heute noch für die aktualisierten Ausgaben der Verfassung verwendet wird.¹⁰ Im Rahmen der «Volksdiskussion» (1995) hatte ich, nebst eigenem Engagement, verschiedene öffentliche Auftritte von Bundesrat Koller zu organisieren und entsprechende Reden vorzubereiten, so beispielsweise jene an der Kantonsschule Sursee, vor dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund und an der Universität Zürich. Das Echo auf die Vernehmlassung war breit und insgesamt ermutigend, sodass sich der Bundesrat klarerweise – vielleicht erstmals ernsthaft – für die Weiterführung der Revision aussprach.¹¹ Für mich als persönlicher Mitarbeiter bedeutete dies eine noch intensivere Befassung mit dem Projekt. Nebst der weiteren Arbeit im leitenden Ausschuss galt es nun – im Hinblick auf die Verabschiedung von Botschaft und Verfassungsentwurf und die anschliessende parlamentarische Debatte – breitere Kontakte zu anderen Departementen, im Besonderen auch zu den anderen persönlichen Mitarbeitenden, und zu parlamentarischen Kreisen zu pflegen oder aufzubauen. Der 20. November 1996, der Tag der Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat, war dann zweifellos für alle, die an der Entstehung dieses Werkes beteiligt waren, ein Höhepunkt im beruflichen Leben. An der Vorbereitung und an den anschliessenden Beratungen in den parlamentarischen Verfassungskommissionen nahm ich einerseits in meiner Rolle als persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Koller teil, andererseits betreute ich als Vertreter des EJPD die Subkommission I (Volksrechte). In Hinblick auf die Volksabstimmung vom 18. April 1999 schliesslich veranstaltete ich von der Universität St. Gallen aus, wohin ich inzwischen als Professor für öffentliches Recht berufen worden war, zusammen mit den drei anderen Abteilungskollegen für öffentliches Recht, für einen breiteren Interessenkreis zwei Weiterbildungsveranstaltungen zum Verfassungsentwurf.¹²

3 Personen – Emotionen – Politik – Recht: ein kleines Fazit

Wenn nach dem Verhältnis von Recht und Politik bei der Verfassungsreform gefragt wird, so ergibt sich aus dem Prozess der Verfassungsreform eine spezifische Reihenfolge der Einflussfaktoren und ihrer gegenseitigen Abhängigkeit. Wohl spielten auch bei der beschriebenen Verfassungsreform Recht und Politik zusam-

men, indem es an den verschiedenen Schaltstellen erheblichen politischen Gestaltungswillens und politischer Gestaltungskraft bedurfte, um unter den gegebenen rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen das angestrebte Ziel zu erreichen. Auslöser für die gelungene Reform waren aber primär weder Recht noch Politik, denn der Nachführungsauftrag aus dem Jahre 1987 wurde rechtlich als wenig verpflichtend und in politischen – und sogar wissenschaftlichen – Kreisen als kaum chancenreich und sinnvoll empfunden. Auslösender Anlass und antreibende Kraft waren vielmehr die negative EWR-Abstimmung und die daran anschliessende Standortbestimmung. Man könnte – in Umkehrung der üblichen Reihenfolge von gesetzgeberischen Grossvorhaben – sagen, dass am Anfang der Verfassungsreform bestimmte Personen mit ihren Emotionen standen, die nach einem politisch gangbaren Weg aus der Verengung suchten, in die das Land nach dem enttäuschenden Votum von Volk und Ständen geraten war. Die Totalrevision der Bundesverfassung – neu konzipiert auf der Basis des parlamentarischen Nachführungsbeschlusses – bot dafür den geeigneten rechtlichen Rahmen.

*Bernhard Ehrenzeller, Prof. Dr. iur., Direktor IRP-HSG, St. Gallen,
E-Mail: bernhard.ehrenzeller@unisg.ch*

Anmerkungen

- 1 Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BBl 1994 IV 1 ff. (S. 18).
- 2 Bericht vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 153 ff. (S. 184).
- 3 Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1987 II 963.
- 4 An der Aussprache nahmen, neben Bundesrat Arnold Koller, Prof. Urs Altermatt, Dr. Max Frenkel, Prof. Leonhard Neidhard, Prof. Alois Riklin, Prof. Gerhard Schmid, Prof. Daniel Thürer und Prof. Luzius Wildhaber teil. Prof. Jean-François Aubert war an der Teilnahme verhindert. Der Schreibende führte das Protokoll.
- 5 Die Motion Josi Meier (93.3218) ist bereits am 28. April 1993 eingereicht worden; Amtliches Bulletin Ständerat 1993, S. 1101.
- 6 Amtliches Bulletin Ständerat 1993, S. 1103. Die in diesen Passagen von Bundesrat Koller verwendete Ausdrucksweise lehnt sich stark an Aussagen von Teilnehmenden am Von-Wattenwyl-Gespräch vom 1. November 1993 an.
- 7 *Ebenda*, S. 1105 f. Im Nationalrat fand eine kontroverse Diskussion statt, doch wurde die Motion am 16. Dezember 1994 schliesslich mit 105 gegen 54 Stimmen angenommen; Amtliches Bulletin Nationalrat 1994, S. 2447.
- 8 Mit der Formulierung einer neuen Präambel (inkl. Gottesanruf) sollte bis zum Abschluss der Vernehmlassung zugewartet werden. Die Vernehmlassung belegte dann deutlich das Bedürfnis und die Bedeutung einer Präambel für die neue Verfassung. Für die Präambel gab es auf der einen Seite keine rechtlichen Schranken der Nachführung; andererseits aber vermochte gerade dieser Eingangstext aus politischen und psychologischen Gründen erhebliche Emotionen zu wecken. Bundesrat Koller wollte den Auftrag deshalb bewusst extern vergeben. Der Originalentwurf zum Präambeltext stammt aus der Feder des welschen Journalisten Daniel S. Miéville. Die deutsche Übersetzung besorgte Claudia Schoch von der NZZ.
- 9 Zur Zusammensetzung der einzelnen Gremien siehe Ehrenzeller 1995, 46 f. Ergänzend ist anzuführen, dass nach Abschluss der Vernehmlassung auch

- der Aargauer Regierungsrat Thomas Pfisterer als Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen im Leitungsausschuss Einsitz genommen hat.
- 10 Der Auftrag zur Konzepterstellung erging an die *Trimedia Communications*, deren Leiter, Aloys Hirzel, sich persönlich engagierte und an den gemeinsamen Sitzungen teilnahm. Teil des Konzeptes war auch das vorgeschlagene Motto für die Verfassungsreform: Bewährtes erhalten, Zukunft gestalten, Schweiz stärken.
 - 11 Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 (S. 78 ff.).
 - 12 Die Referate sind als Sondernummer, AJP 6/99, erschienen. Im Gefolge der erfolgreich verlaufenen Volksabstimmung beschlossen wir vier Ordinarien, Philippe Mastronardi, Klaus A. Vallender, Rainer J. Schweizer und der Schreibende, den «St. Galler Kommentar» zur Bundesverfassung herauszugeben (3. Auflage derzeit in Bearbeitung).

Literaturverzeichnis

- Ehrenzeller, Bernhard, 1987, Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, S. 699 ff.
- Ehrenzeller, Bernhard, 1995, Konzeption der Verfassungsreform, in: Hangartner, Yvo / Ehrenzeller, Bernhard (Hrsg.), Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995, St. Gallen, Dike Verlag, S. 21 ff.
- Ehrenzeller, Bernhard, 1996, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, *Aktuelle Juristische Praxis*, 6, S. 647 ff.
- Eichenberger, Kurt, 1991, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 110, 2. Halbband, S. 143 ff.

Résumé

La reprise de la révision totale de la Constitution fédérale a été déclenchée et favorisée par la désillusion et les divisions politiques au lendemain du refus par le souverain de l'adhésion à l'EEE. Le conseiller fédéral Arnold Koller était convaincu que la réforme de la Constitution serait pour la Suisse un projet unifiant et constructif pour l'avenir. Du fait que ma fonction m'amenait à travailler de façon étroite avec Arnold Koller, j'ai pu participer à la conception générale du projet et accompagner les travaux de révision de différentes façons. J'ai ainsi joué un rôle de pont entre la politique, l'administration et les experts.