
1. Kapitel: Revision

Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision*

Materialien: Ber. über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission (zit. Ber. BV 1848); Ber. der ständeräthlichen Kommissionmehrheit betr. Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung vom 17. Dezember 1890, BBl 1891 I 16 ff. (zit. Ber. Revision III. Abschnitt); Botsch. des BR an die BVers betr. Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung, handelnd von der Revision dieser letzteren vom 13. Juni 1890, BBl 1890 III 455 ff. (zit. Botsch. Revision); Ber. BR über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, BBl 1954 I 721 ff. (zit. Botsch. Rheinau-Initiative); Ber. BR über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (VI für eine Rüstungspause) vom 8. August 1955, BBl 1955 II 325 ff. (zit. Botsch. Chevalier-Initiative); Ber. BR über das Initiativbegehren des Kantons Basel-Stadt betr. die Totalrevision der BV vom 27. November 1959, BBl 1959 II 1294 ff. (zit. Botsch. Initiativbegehren BS); Botsch. des BR an die BVers über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vom 23. Oktober 1974, BBl 1974 II 1133 ff. (zit. Botsch. Staatsvertragsreferendum); Botsch. über die VI «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge» vom 28. Oktober 1992, BBl 1992 VI 471 ff. (zit. Botsch. Kampfflugzeug-Initiative); Botsch. über die VI «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung» vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1486 ff. (zit. Botsch. Asylpolitik-Initiative); Botsch. zur VI «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» vom 20. November 2013, BBl 2013 9459 ff. (zit. Botsch. Durchsetzungsinitiative); Erläuterungen BR zur Volksabstimmung vom 3. März 2013 (zit. Abstimmungserläuterungen); Botsch. zur VI «Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)» vom 13. Dezember 2013, BBl 2014 125 ff. (zit. Botsch. Erbschaftsinitiative); Ber. SPK-S über die Anforderungen an die Gültigkeit von VI, Prüfung des Reformbedarfs vom 20. August 2015, BBl 2015 7099 ff. (Ber. SPK-S Gültigkeit); Botsch. zur VI «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» vom 5. Juli 2017, BBl 2017 5355 ff. (zit. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative); Zusatzbotsch. zur Änderung des BG über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) vom 14. August 2019, BBl 2019 5787 ff. (zit. Zusatzbotsch. Familienbesteuerung); Botsch. zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter vom 15. Januar 2020, BBl 2020 1243 ff. (zit. Botsch. Völkerrechtl. Verträge).

Literatur: AUER ANDREAS/TORNAY BÉNÉDICTE, Aux limites de la souveraineté du constituant: l'initiative «Pour des naturalisations démocratiques», AJP 2007, 740 ff. (zit. Limites); BELSER EVA MARIA, Vom Umgang mit Gleichheit und Vielfalt im Föderalismus, im Rechtsstaat und in der Demokratie, ZSR 2021 II, 5 ff. (zit. Umgang); BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss., Bern 2003 (zit. Informationen); BIAGGINI GIOVANNI, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, ZBl 2019, 531 ff. (zit. Premiere); DERS., Schweiz, in: Bogdandy et al., Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg 2007, 565 ff. (zit. Schweiz); DERS., Verfahren und Methoden der Verfassungsfortbildung, in: Biaggini et al., Demokratie – Regierungsform – Verfassungsfortbildung, Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag, Basel 2009, 125 ff. (zit. Verfassungsfortbildung); BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2020 (zit. Demokratische Instrumente); BORN WALTER, Das Verfahren der Verfassungsrevision, Diss., Bern 1947 (zit. Verfahren); BÜRKLI KARL, Direkte Gesetzgebung durch das Volk, Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. September 1869 in Basel zu eröffnenden Kongress der Internationalen Arbeiter-Assoziation, Genf 1869 (zit. Direkte Gesetzgebung); BURCKHARDT WALTHER, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Zürich 1944 (zit. Organisation); EHRENZELLER BERNHARD, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, AJP 1999, 647 ff. (zit. Konzept und Gründe); DERS., Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, LeGes 3/2000, 29 ff. (zit. Erlassformen); EICHENBERGER KURT, Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen, in: Ders., Der Staat der Gegenwart, ausgewählte Schriften, hrsg. vom Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau, Basel/Aarau 1980, 200 ff. (zit. Kontinuität); FLEINER FRITZ, Wandlungen der

* Grundlage der vorliegenden Kommentierung bildet der Text von Yvo Hangartner † (2. Aufl.), welcher von Bernhard Ehrenzeller (3. Aufl.) aktualisiert und inhaltlich erweitert sowie von Kaspar Ehrenzeller (4. Aufl.) grundlegend überarbeitet wurde.

demokratischen Ideen, in: Ders., *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1946, 426 ff. (zit. *Demokratische Ideen*); GERTSCH GABRIEL, *Die grundrechtlichen Kerngehalte als materielle Schranke der Verfassungsrevision? de constitutione lata et ferenda*, Jusletter 17. November 2014 (zit. *Kerngehalte*); GLASER ANDREAS/TEUSCHER NATHALIE, *Die Bindung der Kirchen an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, eine Auslegeordnung anhand des Zürcher Kirchenrechts*, AJP 2022, 229 ff. (zit. *Abstimmungsfreiheit*); GRODECKI STÉPHANE, *La démocratie directe en Suisse au XXI^e siècle – une évolution nécessaire?*, ZSR 2013 II, 95 ff. (zit. *Démocratie directe*); HÄBERLE PETER, *Verfassungsrechtliche Ewigkeitsklauseln als verfassungsstaatliche Identitätsgarantien*, in: Ders., *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, Methoden und Inhalte, Kleinststaaten und Entwicklungsländer*, Berlin 1992, 597 ff. (zit. *Identitätsgarantien*); HAUG HANS, *Die Schranken der Verfassungsrevision, Das Postulat der richtigen Verfassung als normative Schranke der souveränen verfassungsgebenden Gewalt (Betrachtung zum Wiederaufbau einer materialen Rechtslehre)*, Diss., Zürich 1947 (zit. *Schranken*); HELBLING MICHAEL, *Entwicklung, Ausgestaltung und Reformbedarf der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung*, Diss., Zürich/St. Gallen 2020 (zit. *Volksinitiative*); JACQUEMOUD CAMILLA, *Le traitement «favorable» des initiatives populaires*, ZBL 2020, 407 ff. (zit. *Traitement*); KÄGI WERNER, *Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision (ein Beitrag zur Lehre von den inhaltlichen Schranken)*, ZSR 1956 II, 739a ff. (zit. *Partialrevision*); KÄLIN WALTER, *Internationale Menschenrechtsgarantien als Schranke der Revision von Bundesverfassungsrecht, Das Beispiel völkerrechtswidriger Verfassungsinitiativen*, AJP 1993, 243 ff. (zit. *Beispiel*); KAYSER MARTIN, *Grundrechte als Schranke der schweizerischen Verfassungsgebung*, Diss., Zürich 2001 (zit. *Grundrechte als Schranke*); KELLER HELEN/LANTER MARKUS/FISCHER ANDREAS, *Volksinitiativen und Völkerrecht: Die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung*, ZBL 2008, 121 ff. (zit. *Verfassungsänderung*); KELLER HELEN/WEBER YANNICK, *Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der «Selbstbestimmungsinitiative»*, AJP 2016, 1007 ff. (zit. *Selbstbestimmungsinitiative*); KLEY ANDREAS/SEFEROVIC GORAN, *Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratietheoretisches Problem*, in: Good Andrea, *Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht*, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, 177 ff. (zit. *Negative Volksentscheide*); KRADOLFER MATTHIAS, *Intertemporales öffentliches Recht, Ein Beitrag zum zeitlichen Kollisionsrecht unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrechts*, Habil. Zürich, Zürich 2020 (zit. *Öffentliches Recht*); KÜNZLI JÖRG/KÄLIN WALTER, *Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts? Gedanken zu Art. 139 Abs. 3 BV*, Jusletter 23. Juni 2014 (zit. *Bestandteil*); LANGER LORENZ, *Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen*, ZBL 2017, 183 ff. (zit. *Interventionen*); LEUENBERGER CHRISTOPH, *Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern 1978 (zit. *Abstimmungsmodalitäten*); LOEWENSTEIN KARL, *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1961 (zit. *Verfassungsänderung*); MÜLLER JÖRG PAUL/BIAGGINI GIOVANNI, *Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus*, ZBL 2015, 236 ff. (zit. *Demokratieabsolutismus*); NEF HANS, *Materielle Schranken der Verfassungsrevision*, ZSR 1942 I, 108 ff. (zit. *Materielle Schranken*); ROHNER GABRIELA, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010*, Diss., Zürich 2012 (zit. *Wirksamkeit*); SÄGESESSER THOMAS, *Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen*, AJP 2014, 924 ff. (zit. *Abstimmungserläuterungen*); SCHAFFNER MARTIN, *Direkte Demokratie «Alles für das Volk – alles durch das Volk»*, in: Hettling et al., *Eine kleine Geschichte der Schweiz, Der Bundesstaat und seine Traditionen*, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2020, 189 ff. (zit. *Direkte Demokratie*); SCHEFER MARKUS/ZIMMERMANN ALEXANDRA, *Materielle Schranken der Verfassungsgebung*, LeGes 3/2011, 343 ff. (zit. *Schranken*); SCHMID STEFAN G., *«Constitutio semper reformanda»: permanente Verfassungsrevision als wahre Zauberformel der Schweiz?*, ZBL 2020, 639 ff. (zit. *Verfassungsrevision*); SEFEROVIC GORAN, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, Habil. Zürich, Zürich 2018 (zit. *Volksinitiative*); DERS., *Rückzug einer Volksinitiative nach aufgehobener Volksabstimmung, sui generis* 2021, 37 ff. (zit. *Rückzug*); VOGEL STEFAN, *Verfassungsgebung: Eine Standortbestimmung aus schweizerischer Sicht*, in: Uhlmann Felix, *Rechtsetzung und Verfassungsgebung, Kolloquium zu Ehren von Professor Kurt Eichenberger*, Zürich 2013, 11 ff. (zit. *Verfassungsgebung*); WILI HANS-URS, *«Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen» ...? Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015*, LeGes 1/2017, 11 ff. (zit. *Volksinitiative*); DERS., *Jux Populi? Vox Dei?*, ZSR 1991 I, 485 ff. (zit. *Jux Populi*); WYSS KARL-MARC, *Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg, Phänomen – Grundsätze – Gefahren*, Diss., St. Gallen/Zürich 2020 (zit. *Umsetzung*).

Inhaltsübersicht

	Rz.
I. Allgemeine Bemerkungen	1
II. Revisionsverständnis	6
III. Revisionsgegenstand	10
IV. Revisionsverfahren und daran beteiligte Akteure	12
1. Einleitungsphase	13
1.1 Institutionelle Perspektive	14
1.2 Prozessuale Perspektive	16
2. Durchführungsphase	18
2.1 Ausarbeitung einer Revisionsvorlage	19
2.2 Beratung und Willensbildung über die Revisionsvorlage	21
2.3 Abstimmungsunterbreitung	26
3. Beschlussphase	29
3.1 Institutionelle Perspektive	30
3.2 Prozessuale Perspektive	31
V. Revisionsschranken	39
1. Verzicht auf zeitliche und inhaltliche Schranken	40
2. Schranken der Verfassungsrevision und ihre Modalitäten	45
3. Weitere Schranken der Verfassungsrevision?	51
VI. Revisionspraxis	57
VII. Ausblick	59

I. Allgemeine Bemerkungen

Entstehungsgeschichte. Das Kapitel über die Verfassungsrevision geht auf den dritten Abschnitt 1 der BV 1848 zurück, der diese in wenigen, punktuell und knapp formulierten Bestimmungen regelte (Art. 111–114 BV 1848; m.w. historischen Hinweisen BORN, Verfahren, 20 ff.). In der aBV bestanden diese Regelungen weitgehend unverändert fort (Art. 118–121), erfuhren jedoch durch die Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der BV im Jahr 1891 eine grundlegende Umgestaltung (AS 12 161; s.a. Ber. Revision III. Abschnitt, 16 ff.; BURCKHARDT, Kommentar, 808 ff.). Im Rahmen der *Totalrevision* 1999 wurden die Revisionsbestimmungen von den Volksrechten entflochten und, etwas knapper, in einem eigenen Kapitel geregelt (Botsch. VE 96, 358, 430; zur systematischen Stellung der Volksrechte vgl. Vorbem. zu Volk und Ständen, Rz. 2). Die materielle Rechtslage blieb gegenüber der BV 1874 im Wesentlichen unverändert. In ihrem heutigen Wortlaut entsprechen die Bestimmungen den Art. 181–184 VE 96, die weder in den Räten noch in den VK diskutiert wurden. Seit 1999 wurden die Art. 192–195 nicht revidiert.

Systematik. Die Revisionsbestimmungen sind im letzten Titel der BV in einem eigenen Kapitel 2 vor den Übergangsbestimmungen positioniert. In horizontaler Hinsicht weisen die Art. 192–195 einen engen Konnex zum 4. Titel über Volk und Stände (Art. 136–142) sowie zu Art. 34 u. 39 auf. In vertikaler Hinsicht werden die Verfassungsvorgaben durch die Revisionsvorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsstufe angereichert (Art. 96 ff. ParlG; Art. 58 u. 68 ff. BPR; Art. 23 ff. VPR). Aufgrund der Erwähnung des zwingenden Völkerrechts in Art. 193 u. 194 besteht ausserdem ein Bezug zu Art. 53 VRK und Art. 15 Abs. 2 EMRK (s.a. GONIN, Droit constitutionnel suisse, Rz. 4191 ff.).

- 3 *Wortlaut.* Das Kapitel ist mit «Revision» betitelt (zum Verständnis sogleich Rz. 6 ff.). Der Begriff hat als Umschreibung der Erzeugung, Änderung oder Aufhebung von Verfassungsrecht gegenüber Alternativen wie der «Setzung» oder dem in Art. 140 Abs. 1 Bst. a verwendeten Wort «Änderung» zwei Vorteile: Erstens generiert er eine sprachliche Anschlussfähigkeit gegenüber den romanischen Landessprachen, die von der «Révision» (frz.) resp. der «Revisione» (ital.) sprechen. Zweitens unterstreicht die Bedeutung des lat. «revisio», zu Deutsch «die prüfende Wiederdurchsicht», dass es um etwas anderes geht als die originäre Verfassungsschöpfung oder revolutionäre Verfassungsbeseitigung (s.a. Rz. 9). Den Begriff «Volk» verwenden die Revisionsbestimmungen unglücklicherweise doppeldeutig, teils verweist er auf die Initiantinnen und Initianten (Art. 193 Abs. 1, Art. 194 Abs. 1), teils auf die Stimmberechtigten im Rahmen von Abstimmungen (Art. 193 Abs. 2, Art. 195; zum Volksbegriff s.a. Vorbem. zu Volk und Ständen, Rz. 3, 27).
- 4 *Funktion.* Die Art. 192–195 regeln die Grundzüge der Verfassungsrevision. Die BV konstituiert dafür einen verfassungsrechtlichen Rahmen mit folgenden Hauptmerkmalen:
- *Institutionell* ist die Verfassungsrevision eine Gemeinschaftsaufgabe des BR und der Verwaltung, der BVers und der Stimmberechtigten (näher Rz. 12 ff.). Sie alle leisten im Rahmen einer Verfassungsrevision eigenständige, notwendige und komplementäre Beiträge.
 - *Prozessual* konstituieren die Art. 192–195 ein qualifiziertes Rechtsetzungsverfahren der Verfassungsrevision. In weiten Teilen verläuft es «auf dem Weg der Gesetzgebung», ohne erhöhte Anforderungen zu stellen (Art. 192 Abs. 2; näher Rz. 12 ff.). Vorbehalten bleiben die verfassungsrechtlichen Spezialvorgaben in Art. 193–195 und Art. 138–142 (s.a. Rz. 12).
 - *Revisionsarten* kennt die BV zwei (näher Komm. zu Art. 192, Rz. 9): Die Totalrevision (Art. 193) und die Teilrevision (Art. 194).
 - *Initiativrechte* besitzen im Rahmen der Verfassungsrevision neben den Akteuren der Gesetzgebung auch 100'000 Stimmberechtigte (Art. 193 Abs. 1/Art. 194 Abs. 1 u. Art. 138/Art. 139). Mit diesen können sie die politischen Behörden auch gegen deren Willen zur Durchführung einer Verfassungsrevision verpflichten (näher Rz. 17).
 - *Ausgearbeitet* werden Revisionsvorlagen entweder auf dem Weg der Gesetzgebung durch die daran beteiligten Akteure (Art. 192 Abs. 2) oder durch das Initiativkomitee einer ausformulierten Volksinitiative (Art. 139 Abs. 2).
 - *Unterbreitet* werden Verfassungsrevisionsvorlagen Volk und Ständen primär von der BVer als oberste rechtsetzende Behörde (näher Rz. 26). Das Instrument der ausformulierten Volksinitiative ermöglicht es zudem einem Zusammenschluss von mind. 100'000 Stimmberechtigten auch, Volk und Ständen direkt eine Revisionsvorlage zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 194 Abs. 1 u. Art. 139 Abs. 2).
 - Der *Beschluss* über jede Änderung der BV unterliegt einem obligatorischen Referendum mit Doppelmehr (Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 195; s.a. Rz. 30). Das Erfordernis einer doppelten Zustimmung (Art. 142 Abs. 2 u. 3) sorgt für die höchstmögliche Legitimation von Verfassungsrecht. Rechtsvergleichend sind Referenden über Verfassungsänderungen nicht unüblich, die Eigenart der BV liegt vielmehr im Weg zu diesem (rechtsvergleichend vgl. z.B. die Verfassungsreferenden in Österreich Art. 44 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz [B-VG vom 1. Oktober 1920; StGBL. Nr. 450/1920] u. Italien Art. 138 Abs. 3 Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947).
- 5 Konturen erhalten diese Hauptmerkmale einer Revision der BV erst, wenn man das *Revisionsverständnis* hinter Art. 192–195 (vgl. Rz. 6 ff.), den *Revisionsgegenstand* (vgl. Rz. 10 ff.), das *Revi-*

sionsverfahren und die daran beteiligten Organe (vgl. Rz. 12 ff.), die *Revisionsschranken* (Rz. 39 ff.), aber auch die hier nicht erörterten *Revisionsarten* (näher Komm. zu Art. 192, Rz. 9 ff.) und den *Zeitpunkt* (näher Komm. zu Art. 192, Rz. 5 ff.) einer Verfassungsrevision berücksichtigt.

II. Revisionsverständnis

Revision statt Revolution. Geprägt vom Revolutionsfieber im 19. Jahrhundert in den Kantonen und dem Sonderbundskrieg konstituierte die BV 1848 eine neue politische Herrschaft der Gewinner und Verlierer in einem als Verfassungsstaat konzipierten Bund (vgl. Geschichtliche Einleitung, Rz. 18 ff.). Verfassungsmässige Institutionen und Prozesse sollten sicherstellen, dass «das Volk [...] durch den Bleistift und nicht mehr durch die Feuerwaffe [...] seinen Willen zur Geltung bring[t]» (BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung, 4). «Denn nichts fürchtet die Schweizerische Demokratie [damals] mehr als die Revolution» (FLEINER F., Demokratische Ideen, 430; s.a. EICHENBERGER, Kontinuität, 204; SCHAFFNER, Direkte Demokratie, 211 ff.). Aufgrund von geschichtlichen Erfahrungen erfasst die BV Revolutionen als soziale Praxen, die durch Verfassungsrecht bis zu einem gewissen Grad in Verfassungstinte umgeformt werden können. Daher soll die BV «die Revision sehr erleichtern, [...] weil die Erfahrung beweist, dass die meisten Revolutionen ihre Ursache gerade darin fanden, dass Verfassungsänderungen zu viele Hindernisse in den Weg gelegt waren, oder dass verblendete Parteien ihre Stellung behaupten oder die Entwicklung der Zeit hindern zu können glaubten» (Ber. BV 1848, 76 f.).

«*Revision*». Mit dieser Überschrift umschreibt das 1. Kapitel des 6. Titels eine *kontinuitätsverpflichtete Erzeugung von formellem Verfassungsrecht nach verfassungsrechtlich dafür vorgesehenen Regeln* (s.a. Rz. 59). Massgeblich ist ein Revisionsverständnis, wonach «die Diskontinuität der einzelnen Verfassungsbestimmungen der Kontinuität der gesamten Verfassung» dienen (SCHMID S., Verfassungsrevision, 649; s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 19). Dass Revisionsbestimmungen zugleich Widerstand gegen die BV selbst stiften und stabilisierend auf diese wirken sollen, versteht sich nicht von selbst. Die Weitsicht dieses Verfassungsdesigns offenbart sich erst im Lichte der Verfassungsakzeptanz als eigentliche Geltungsbedingung des schweizerischen Verfassungsstaates als Bund von «Vielfalt in der Einheit» (Präambel). Revisionsbestimmungen sind zwar Verfahrensnormen, die Verfassungsrevisionen und die Kontinuität der BV in der Zeit sichern (Ordnungs- und Organisationsfunktion). Doch das Revisionskonzept der BV soll vor allem auch die Verfassungsakzeptanz im Bundesstaat erhöhen, indem es die Austragung politischer Konflikte in verfassungsrechtlichen Verfahren ermöglicht und Verfassungsrevisionen erleichtert (Integrationsfunktion). Diese Steuerungsabsichten von Art. 192–195 schlagen sich in einer politischen Kultur der «permanenten Verfassungsrevision» nieder (SCHMID S., Verfassungsrevision, 639 ff.; s.a. VOGEL, Verfassungsgebung, 43 f.), in der die Abänderung der BV zu den Mitteln der Alltagspolitik zählt und die «jederzeitige Abänderbarkeit fast aller Verfassungsinhalte im formellen Änderungsverfahren» einen «identitätsstiftende[n] Kern der Verfassungsordnung» bildet (SCHMID S., Verfassungsrevision, 663; KLEY A., VdS, I.4, Rz. 4 ff.; zur politischen Kultur s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 21).

Interpretation und Regelungstechnik der Revisionsvorschriften. Das besondere Revisionsverständnis der BV, das die Integrationsfunktion der Art. 192–195 hervorhebt und mit ihrer Ordnungs- und Organisationsfunktion verschränkt, ist bei der Interpretation dieser Bestimmungen stets mitzube-

rücksichtigen (zur Beachtung solcher Normfunktionen s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 45, 92). Regelungstechnisch schlägt sich das Revisionsverständnis hinter den Art. 192–195 in Vorschriften nieder, welche die Verfassungsrevision sowohl erleichtern als auch erschweren: *Erschwert* wird die Verfassungsrevision vor allem durch die vergleichsweise hohen Hürde eines obligatorischen Referendums mit Doppelmehr (Art. 195 i.V.m. Art. 140 Abs. 1 Bst. a). *Erleichtern* sollen die Revision einmal das Verfahren, das im Grundsatz dem Weg der Gesetzgebung entspricht (Art. 192 Abs. 2). Sodann begünstigen Volksinitiativen die Einleitung einer Verfassungsrevision (Art. 138 f.). Zudem will die BV eine illegale Verfassungsvernichtung oder -ablösung nicht durch «verfassungsstaatlichen Identitätsgarantieren» abwenden, die eine Revolution zwar nicht verhindern, ihr aber die Maske der Legalität vom Gesicht zu reißen vermögen (vgl. Votum Carlo Schmid, zit. bei HAIN, Komm. Bonner GG, Art. 79, Rz. 30; HÄBERLE, Identitätsgarantien, 597 ff.; rechtsvergleichend s. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 369 ff.; näher zu Unantastbarkeitsbestimmungen auch Rz. 42), sondern durch einen weitgehenden Verzicht auf inhaltliche und zeitliche Revisionsschranken (BURCKHARDT, Organisation, 213; SCHAFFNER, Direkte Demokratie, 212; näher zu den Revisionsschranken Rz. 39 ff.).

- 9 *Abgrenzung gegenüber anderen Formen der Verfassungsentwicklung.* Die Verfassungsrevision ist von der *Verfassungsinterpretation* abzugrenzen (näher Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 1, 66). Sie befasst sich auch nicht mit der Schaffung von Verfassungsgewohnheitsrecht (dazu Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 27). Vor allem aber unterscheidet sich die verfassungsmässige Verfassungsrevision von verfassungswidrigen Formen der Verfassungsvernichtung und -beseitigung, womit die Art. 192–195 auch eine bedeutende Abgrenzungs- und Kritikfunktion besitzen (s.a. KÄGI, Partialrevision, 826a; HAUG, Schranken, 165 ff.).

III. Revisionsgegenstand

- 10 *«Bundesverfassung».* Sie bildet den Gegenstand der Verfassungsrevision. Die Überschrift des 6. Titels hebt dies hervor. Massgebend ist dabei weder ein formelles noch ein materielles, sondern ein prozedurales Verfassungsverständnis (s.a. Botsch. Völkerrechtl. Verträge, 1256 f.; differenziert RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 25 ff.; zum Verfassungsbegriff s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 17 ff.): Verfassung i.S.v. Art. 192–195 ist, was im Verfahren der Verfassungsrevision demokratisch erlassen und nur im Rahmen davon auch wieder ausser Kraft gesetzt werden kann (zu den Schranken der Verfassungsrevision Rz. 39 ff.). U.a. zählen dazu:
- *Die Verfassungsurkunde*, also die BV vom 18. April 1999 entsprechend ihrem jeweiligen Stand und ihre einzelnen Teile.
 - *Separate Verfassungsgesetze*, die mangels eines ausdrücklich verankerten Kodifikationsprinzips auch unter der geltenden BV möglich sind (z.B. BB vom 5. März 1920 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbundsvertrag [AS 36 651]).
 - *Bedingte und befristete Verfassungsbestimmungen*, die mit der Annahme von Volk und Ständen in Kraft getreten sind, über die der BR aber noch keinen Erwahrungsbeschluss getroffen hat (Art. 15 BPR), sowie Bestimmungen, deren Wirkbeginn oder -ende die BV besonders regelt (vgl. die Aufhebung von Art. 139a [BBl 2009 8791] über die allgemeine VI kurz nach ihrer Einführung [BBl 2003 3111]; s.a. Komm. zu Art. 195, Rz. 11 ff.).
 - *Ungeschriebenes Verfassungsrecht* (Botsch. VE 96, 44, 117 ff.; weiterführend Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 25 ff.).

Abgrenzung. Nicht zum Revisionsgegenstand – weil zwar einem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehend (Art. 140 Abs. 1), aber nicht im Verfahren von Art. 192–195 erlassen – zählen umgekehrt etwa:

11

- *Dringlich erklärte BG ohne (materielle) Verfassungsgrundlage:* Auf Art. 165 Abs. 3 abgestützte Gesetze stellen kein Verfassungsrecht i.S.v. Art. 192–195 dar, auch wenn sie von der BV abweichende Regelungen enthalten (vgl. Komm. zu Art. 165, Rz. 17 ff.).
- *BB über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit:* Das obligatorische Staatsvertragsreferendum ist kein Verfassungsreferendum (Komm. zu Art. 140, Rz. 20 ff.). Der Beitritt zur UNO erfolgte allerdings aufgrund einer am 3.3.2002 von Volk und Ständen gutgeheissenen Volksinitiative durch Ergänzung der BV (Art. 197 Ziff. 1), nicht durch einen dem obligatorischen Referendum unterstehenden Beschluss nach Art. 140 Abs. 1 Bst. b (s.a. Komm. zu Art. 140, Rz. 33 ff.). Der Parallelität der Formen wegen müsste ein UNO-Austritt folglich ebenfalls dem Verfassungsreferendum unterliegen, ausser man betrachte die Verfassungsbestimmung über den Beitritt als durch den Beitritt erschöpft und damit als obsolet (i.d.S. Komm. zu Art. 197 Ziff. 1, Rz. 28 ff.).
- *Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften (Art. 140 Abs. 1 Bst. b):* Auch hier ist lediglich die Beschlussfassung identisch zur Verfassungsrevision geregelt, nicht aber das Verfahren davor (Komm. zu Art. 140, Rz. 18 ff. m.w.H.). Obwohl in der Sache jeweils Volk und Stände über den BB zum Beitritt zum FHA mit der EWG (AS 1972 3111) und den (in der Volksabstimmung verworfenen) BB zum EWR-Beitritt (BBl 1992 IV 56) entschieden, handelt es sich jeweils nicht um Verfassungsreferenden im formellen Sinne (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1157).
- *Völkerrechtliche Verträge und Bundesgesetze* können materielles Verfassungsrecht enthalten (Botsch. Völkerrechtl. Verträge, 1254; Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 24). Da entsprechende Normen nicht im Verfahren von Art. 192–194 erlassen wurden, zählen sie jedoch nicht zum Verfassungsrecht im Sinne der Revisionsbestimmungen (näher zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge Komm. zu Art. 140, Rz. 35 u. zu Art. 141, Rz. 45).

IV. Revisionsverfahren und daran beteiligte Akteure

Verfassungsrechtliche Rahmenordnung. Das Revisionsverfahren der BV ist ein besonderes Rechtsetzungungsverfahren des Erlasses, der Änderung oder der Aufhebung von Normen mit Verfassungsrang. Geregelt wird es durch einen umfassenden Verweis auf den «Weg der Gesetzgebung» in Art. 192 Abs. 2. Vorbehalten bleiben besondere Verfassungsbestimmungen und die auf diesen beruhende Gesetzgebung, die von diesem Grundsatz abweichen, indem sie abhängig von der Revisionsart und der Urheberin eines Revisionsbegehrens besondere Routen der Verfassungsrevision ausschildern (vgl. Komm. zu Art. 192, Rz. 17 ff.). Während sich das Teilrevisionsverfahren mithilfe zahlreicher Präzisierungen auf Gesetzesstufe noch in den Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zwängen lässt, bedürfen die rudimentären Verfassungsvorgaben zur Totalrevision einer interpretativen Anreicherung auf Stufe Verfassung und Gesetz (Botsch. VE 96, 431; HÄUSLER, Komm. ParlG, Art. 96, Rz. 5; bereits früh BURCKHARDT, Kommentar, 814). Diese verfassungsrechtliche Rahmenordnung spürt die verschiedenen Pfade der Verfassungsrevision, in denen jeweils unterschiedliche Organe zusammenwirken, nur zum Teil vor (MAHON/WEERTS, VdS, VII.1, Rz. 21 ff.). Konturen gewinnen die verworrenen Revisionsverfah-

12

ren der BV durch eine Unterscheidung sich zuweilen überlappender Phasen der *Einleitung*, der *Durchführung* und des *Beschlusses* (vgl. EHRENZELLER K., Koordination, Rz. 62 ff.; BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 535, 553 ff.; bereits früh SCHOLLENBERGER, Komm. 1905, 566). Zusätzliche Schärfentiefe vermittelt ein *institutioneller* (Welche Organe besitzen im Rahmen einer Revision welche Befugnisse?) und ein *prozessualer* (Wie läuft eine Verfassungsrevision ab?) Zugang zu den einzelnen Phasen.

1. Einleitungsphase

- 13 *Einleitung der Verfassungsrevision.* Die erste Phase einer Verfassungsrevision rückt zwei Fragen in den Fokus. Wer kann ein Revisionsvorhaben lancieren (Einleitungsbegehren)? Welches Organ entscheidet verbindlich über die Einleitung eines Revisionsverfahrens (Einleitungsbeschluss)? Regelungstechnisch stehen in dieser Phase verfassungsrechtliche Spezialvorgaben im Vordergrund (Art. 138–139b; Art. 140 Abs. 2; Art. 193–194), subsidiär wird auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen (Art. 192 Abs. 2).

1.1 Institutionelle Perspektive

- 14 *Einleitungsbegehren.* Unabhängig von der Revisionsart (weiterführend zu Revisionsarten Komm. zu Art. 192, Rz. 9 ff.) ermächtigt die BV jedes Ratsmitglied, jede Fraktion, jede parlamentarische Kommission und jeden Kanton (Art. 160 Abs. 1), den Bundesrat (Art. 171/Art. 181) sowie einen Zusammenschluss aus mind. 100'000 Stimmberechtigten (Art. 138 139) zur Einleitung einer Verfassungsrevision. Je nach Urhebererschaft des Einleitungsbegehrens läuft die Einleitungsphase des Verfahrens unterschiedlich ab.
- 15 *Einleitungsbeschluss.* Über die Durchführung einer Verfassungsrevision entscheidet im Grundsatz die BVers als oberstes rechtsetzendes Organ. Ausnahmsweise überantwortet die BV den Einleitungsbeschluss dem Volk (Art. 140 Abs. 2; s.a. Komm. zu Art. 193, Rz. 12 ff.). Bei Volksinitiativen entfällt der Einleitungsbeschluss, da solche das Verfahren direkt einleiten (BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 618; s.a. Rz. 17).

1.2 Prozessuale Perspektive

- 16 *Behördeninitiative als Einleitungsbegehren.* Sie zielen auf einen *Einleitungsbeschluss* der BVers in der Form eines eBB (Art. 163). Lehnen beide Räte eine Verfassungsrevision ab, ist das Verfahren beendet (TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1532). Sind sich die Räte uneinig über die Einleitung, verläuft das Verfahren je nach Revisionsart unterschiedlich: Bei einer Teilrevision wird das Revisionsvorhaben abgeschrieben (Art. 81 Abs. 3 ParlG). Im Fall einer Totalrevision findet eine Volksabstimmung über ihre Durchführung statt (vgl. Art. 140 Abs. 2 Bst. c). Lehnt das Volk die Durchführung einer Totalrevision ab, ist das Verfahren beendet (TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1533). Im Falle einer Zustimmung wirkt der Volksentscheid als Einleitungsbeschluss, der vorab zu einer Neuwahl der beiden Räte (Art. 193 Abs. 3) sowie einer Gesamterneuerung des BR (Art. 175 Abs. 2) verpflichtet.
- 17 *Volksinitiative als Einleitungsbegehren.* In diesen Fällen findet die Einleitungsphase in einem besonderen Verfahren statt, in dem das Initiativkomitee einer Volksinitiative, die Unterzeichnen-

den, die BK, die BVers und im Falle von Art. 140 Abs. 2 Bst. a–b die Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten zusammenwirken. Dieses *Begehrensverfahren* verläuft unabhängig von der Revisionsart und der Form der Volksinitiative verkürzt wie folgt ab (näher Komm. zu Art. 138, Rz. 7 ff.; Komm. zu Art. 139, Rz. 22 ff.; BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 556 ff.):

- Startpunkt bildet die Anmeldung einer Volksinitiative durch das Initiativkomitee bei der BK. Diese unterzieht die Initiative einer rein *formellen Vorprüfung* und veröffentlicht sie (Art. 68 u. 69 BPR).
- Im Anschluss hat das Initiativkomitee innert 18 Monaten mind. 100'000 Unterschriften zu sammeln (Art. 138 Abs. 1 u. Art. 139 Abs. 1). Das entspricht rund 1.8% der stimmberechtigten Bevölkerung (vgl. BFS, Politik, <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik.html>> [30.6.2022]).
- Nach Ablauf der Frist zur Unterschriftensammlung prüft die BK, ob die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften vorliegt und erlässt eine Verfügung über das *Zustandekommen* der Volksinitiative (Art. 72 BPR).
- In Bezug auf den Abschluss des Begehrensverfahrens ist zu differenzieren: Im Grundsatz hat die BVers die Volksinitiative im Rahmen einer *Gültigkeitsprüfung* anhand der Revisionsschranken auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu kontrollieren (Art. 139 Abs. 3; Art. 75 BPR; weiterführend Komm. zu Art. 173, Rz. 114 ff.) und sie bejahendenfalls Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Bei einer Volksinitiative auf Totalrevision der BV oder auf Teilrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, die von der BVers abgelehnt wurde, hat die BVers hingegen dem Volk die Frage zur Abstimmung zu unterbreiten, ob eine Verfassungsrevision durchgeführt werden soll (Art. 140 Abs. 2 Bst. a–b i.V.m. Art. 96 u. 103 Abs. 2 ParlG; s.a. Komm. zu Art. 138, Rz. 22 u. zu Art. 193, Rz. 12 ff.).

2. Durchführungphase

Durchführung der Verfassungsrevision. Die zweite Phase einer Verfassungsrevision befasst sich im Wesentlichen mit drei Fragen: Wer arbeitet die Revisionsvorlage aus (I)? Welche Beratungsformen sorgen für eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten (II)? Welches Organ entscheidet letztverbindlich, welche Revisionsvorlage Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird (III)? Verfassung und Gesetz regeln die Durchführungsphase durch einen umfassenden Verweis auf das Gesetzgebungsverfahren (Art. 192 Abs. 2), Revisionsschranken (Art. 139 Abs. 3; Art. 193 Abs. 3; Art. 194 Abs. 2 u. 3; weiterführend Rz. 39 ff.) sowie besondere Verfahrensvorgaben (Art. 96 ff. ParlG; Art. 68 ff. BPR; s.a. TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1847 ff.).

2.1 Ausarbeitung einer Revisionsvorlage

Ausnahme, die in der Verfassungspraxis die Regel bildet. Bei einer Einleitung des Revisionsverfahrens mittels einer *ausformulierten Volksinitiative auf Teilrevision* erarbeitet das Initiativkomitee einen Verfassungstext, bevor sie die Volksinitiative bei der BK anmeldet und diese das Vorhaben veröffentlicht. Die Gestaltungshoheit über die Revisionsvorlage verbleibt beim Initiativkomitee (WILI, Jux Populi, 496 f.). Die Leitungsfunktion von BVers und BR im Rahmen der Rechtsetzung reduziert sich hier primär auf eine Beratungsfunktion (Rz. 21 ff.).

- 20 *Grundsatz, der in der Verfassungspraxis die Ausnahme bildet.* In den übrigen Fällen wird die Verfassungsvorlage auf dem «Weg der Gesetzgebung» ausgearbeitet (Art. 192 Abs. 2 u. Art. 139 Abs. 4). Das *Vorverfahren der Verfassungsrevision* leitet entsprechend der BR, vorbehalten bleiben das parlamentarische Initiativrecht und die Standesinitiative. Er arbeitet zusammen mit der Bundesverwaltung sowie den Kantonen (Art. 147) einen Revisionsentwurf aus und legt diesen mitsamt Botschaft der BVers vor (Art. 7 RVOG). Daraufhin entscheidet die BVers im *parlamentarischen Verfahren der Verfassungsrevision* zunächst über das Eintreten auf die Revisionsvorlage. Treten einer oder beide Räte nicht auf die Vorlage ein, ist das Vorhaben gescheitert (Art. 74 Abs. 1 ParlG; vgl. AB N 2006 1978 f. u. AB S 2007 225 in Bezug auf die Vorlage zur Einführung einer allgemeinen Volksinitiative). Im Falle eines Eintritts beraten die Räte die Revisionsvorlage im Detail (Art. 74 Abs. 2 ParlG) und ändern diese bei Bedarf durch Anträge ab (Art. 76 ParlG), sodass ein übereinstimmender Beschluss gefasst und eine Schlussabstimmung über die Revisionsvorlage durchgeführt werden kann (Art. 81 Abs. 1^{bis} ParlG). Werden sich die Räte nicht einig, ist das Revisionsvorhaben der BV unter Vorbehalt von Art 153 Abs. 3 Bst. c abzuschreiben (Art. 81 Abs. 3 u. Art. 93 Abs. 2 ParlG). Insgesamt erweist sich die Ausarbeitung einer Verfassungsrevisionsvorlage, die mittels Behördeninitiative verlangt wird, somit als Gemeinschaftswerk der Behörden. Die *Volksinitiativen in der Form einer allgemeinen Anregung* (näher Komm. zu Art. 139, Rz. 27 ff.) grenzt sich vor diesem Hintergrund von der Form des ausgearbeiteten Entwurfs dahingehend ab, dass die behördliche Gestaltungshoheit durch verbindliche Gestaltungsaufträge des Initiativkomitees, eine Ausarbeitungsfrist von 2 Jahren (Art. 104 Abs. 1 u. 2 ParlG) und eine Eintretenspflicht der Räte (Art. 74 Abs. 3 ParlG; BGE 141 I 186, E. 5.3, 195) relativiert, aber nicht aufhebt (vertiefend Komm. zu Art. 139, Rz. 66 ff.).

2.2 Beratung und Willensbildung über die Revisionsvorlage

- 21 *Institutionell* bleibt der Beratungs- und Willensbildungsprozess über eine Verfassungsrevisionsvorlage ein von den politischen Behörden geleitetes Verfahren. Es verläuft parallel zur Ausarbeitung einer Revisionsvorlage, verschränkt die Expertise der Verwaltung, des BR und der Kantone mit der Suche nach tragfähigen Kompromissen über Verfassungstexte in den Räten und der Öffentlichkeit miteinander und endet erst mit der Abstimmung im Rahmen der Beschlussfassung (näher Rz. 32 ff.). *Individualrechtlich* haben Stimmberechtigte einen Anspruch auf eine freie Willensbildung über abzustimmende Verfassungsrevisionsvorlagen (Art. 34 Abs. 2). Sie alle sollen ihren «Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit [ihrer] Stimme zum Ausdruck bringen» können (BGE 140 I 394 E. 8.2, 402).
- 22 Die *Beratungsfunktion des BR* gegenüber den Stimmberechtigten manifestiert sich einmal in der Begründung von Verfassungs- und Gegenentwürfen sowie Einschätzungen zu Volksinitiativen in einer Botschaft mitsamt Empfehlung, die formal an die BVers adressiert ist, sich indirekt aber auch an die Stimmberechtigten als Beschlussorgan der Verfassungsrevision richtet (Art. 97 u. 141 ParlG; vgl. BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 300 ff.). Sodann informiert der BR die Stimmberechtigten vor einer Volksabstimmung mittels *Abstimmungserläuterungen* über die Vorlage, die Beweggründe ihrer Urheberinnen und Urheber und die Empfehlung der BVers (Art. 11 BPR; zu den Anforderungen Art. 10a BPR; grundlegend SÄGESSER, Abstimmungserläuterungen, 924 ff.).

Die *Beratungsfunktion der BVers* gegenüber den Stimmberechtigten ist Ausdruck ihrer Funktion als oberste rechtsetzende Behörde (vgl. BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 649; Komm. zu Art. 139, Rz. 81). Sie nimmt diese wahr, indem sie erstens Revisionsvorlagen in den beiden Räten berät. Zweitens kann die BVers die Stimmberechtigten durch einen alternativen direkten oder indirekten *Gegenentwurf* zur Revisionsvorlage des Initiativkomitees anleiten (Art. 139 Abs. 5; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1559). Drittens hat die BVers nach Art. 139 Abs. 5 Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs Volk und Ständen «zur Annahme oder zur Ablehnung» zu empfehlen (näher Komm. zu Art. 139, Rz. 86 ff.; zur Verletzung dieser Beratungspflicht im Rahmen der eidg. VI «gegen die Abzockerei» vom 26. Februar 2008 [Abzockerinitiative; Abstimmungserläuterungen, 12 ff.; AB S 2012 638]).

Interventionen in Abstimmungsdebatten. Jenseits der Beratungsfunktion von BR und BVers verläuft die Willensbildung über Verfassungsrevisionsvorlagen «in einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung» (BGE 145 I 282 E. 4.1, 287). Infolgedessen sind Interventionen in Abstimmungsdebatten über Verfassungsrevisionen grundsätzlich zulässig (näher Komm. zu Art. 34, Rz. 27 ff.). Die Unterscheidung zwischen notwendiger Beratung und opportunen Interventionen wirft mitunter jedoch Fragen auf. *Behörden* dürfen zwar eine Abstimmungsempfehlung abgeben und sind nicht zur Neutralität verpflichtet; allerdings müssen «behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen [...] geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen» (BGE 145 I 175 E. 5.1, 177). Zu Interventionen in eidg. Abstimmungskämpfe durch einzelne *Behördenmitglieder* Komm. zu Art. 34, Rz. 30; BGE 147 I 194; durch *andere Gemeinwesen* LANGER, Interventionen, 183 ff., BESSON, Informationen, 355 ff.; s.a. Komm. zu Art. 34, Rz. 31; durch *Landeskirchen und Kirchgemeinden* GLASER/TEUSCHER, Abstimmungsfreiheit 237 ff. Interventionen von *zivilgesellschaftlichen Akteuren* in Abstimmungsdebatten über Verfassungsrevisionen sind des Schutzes der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit wegen nicht näher geregelt und grundsätzlich erlaubt (TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1908 ff.). Unzulässig sind indes die «schwerwiegende Irreführung der Stimmbürger über eine entscheidungswesentliche Tatsache oder einen Hauptpunkt der Vorlage» sowie «irreführende Informationen», welche «die Stimmbürger so knapp vor dem Stimmakt erreichen, dass es [...] unmöglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen» (BGE 1C_472/2010 [20.1.2011], E. 4).

Interventionen des Initiativkomitees. Solange der BR die Volksabstimmung noch nicht festgesetzt hat (Art. 73 Abs. 2 BPR) oder diese wegen ihrer Aufhebung erneut durchzuführen ist (BGE 147 I 206 E. 3.7, 218), kann das Initiativkomitee einer Volksinitiative das von ihm lancierte Verfassungsrevisionsvorhaben zurückziehen. Dieses Zugriffsrecht auf die behördliche Verfahrensleitung ermöglicht es dem Initiativkomitee, auf indirekte Gegenvorschläge der politischen Behörden zu reagieren, die ihren Anliegen genügend Rechnung tragen. Interventionen eines Initiativkomitees in Abstimmungsdebatten zur Verschärfung oder Abschwächung der eigenen Forderungen sind zulässig. Die für zivilgesellschaftliche Akteure geltenden Vorbehalte greifen hier u.E. nicht. Für die nähere Ausgestaltung einer angenommenen Volksinitiative sind entsprechende Äusserungen indes nicht entscheidend, da die Urheberinnen und Urheber einer Revisionsvorlage jeweils nicht über deren Inkrafttreten entscheiden (rechtsvergleichend zur Finanzierung von Volksinitiativen und Abstimmungskämpfen SEFEROVIC, Volksinitiative, Rz. 98 ff.).

2.3 Abstimmungsunterbreitung

- 26 *Unterbreitungsakt.* Die Durchführungsphase einer Verfassungsrevision mündet in einem Akt, durch den eine Revisionsvorlage zur Abstimmung unterbreitet wird (Art. 23 ParlG). *Formal* handelt es sich um einen BB *sui generis*, der als «rechtstechnisches Transportvehikel» dient (Komm. zu Art. 163, Rz. 34; EHRENZELLER B., Erlassformen, Fn. 10; zum Vorgehen bei Gegenentwürfen Art. 101 ParlG; zur teilweise irreführenden Verfassungspraxis ODERMATT/TOPHINKE, Komm. ParlG, Art. 23, Rz. 4 ff.).
- 27 *Träger.* Für die Abstimmungsunterbreitung von Revisionsvorlagen ist *prozessual* die BVers zuständig, die in ihrer Funktion als oberstes rechtsetzendes Organ einen BB *sui generis* verabschiedet. Der *Sache nach* gilt es hingegen zu differenzieren:
- Eine ausformulierte Volksinitiative ist von der BVers «so wie sie lautet» dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten (Art. 99 Abs. 1 ParlG). Unterbreitet wird die Volksinitiative, kein Parlamentsbeschluss, womit das Initiativkomitee die Revisionsvorlage Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.
 - Bei Behördenvorlagen befindet die BVers im Rahmen einer Schlussabstimmung ohne qualifizierte Quoren darüber (WILI, Jux Populi, 497 ff. m.w.H. zu Quoren), ob eine bestimmte Revisionsvorlage einer Volksabstimmung zugeführt wird, nachdem die Räte übereinstimmende Beschlüsse über diese gefasst haben (vgl. Art. 81 Abs. 1^{bis} ParlG). Nur hier ist die BVers auch der Sache nach Trägerin des Akts der Abstimmungsunterbreitung.
- 28 *Adressaten.* Die Abstimmungsunterbreitung einer Revisionsvorlage der BV richtet sich *prozessual* an Volk und Stände, die als Beschlussorgan mit einfachem Doppelmehr über deren Inkrafttreten entscheiden (Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 195). *Postalisch* adressiert der Akt der Abstimmungsunterbreitung den BR und die BK, welche die Abstimmung über eine Verfassungsrevision durchführen (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 7; s.a. Rz. 31).

3. Beschlussphase

- 29 *Verabschiedung der Verfassungsrevision.* Die letzte Phase einer Verfassungsrevision betrifft die Abstimmung *über* und das Inkrafttreten *von* neuen Verfassungsnormen (m.w.H. zur Beschlussphase BISAZ, Demokratische Instrumente, Rz. 697 ff.; s.a. Botsch. VE 96, 97 f.). Die BV regelt die Beschlussphase abweichend vom Weg der Gesetzgebung, wenn auch nur rudimentär und für alle Verfahren gleich (Art. 140 Abs. 1 Bst. a; Art. 142; Art. 139b; Art. 192 Abs. 2; Art. 195). Folge davon ist ein weiter Spielraum des Gesetzgebers (Botsch. VE 96, 97 ff.).

3.1 Institutionelle Perspektive

- 30 *Beschlussorgane.* Jede Verfassungsrevision erfordert zwingend ein *doppeltes Mehr von Volk und Ständen ohne qualifiziertes Quorum* (vgl. Komm. zu Art. 140, Rz. 10). *Beschlussorgan* sind Volk und Stände als Bundesorgan (zur Beschaffenheit von Volk und Ständen als Bundesorgan Vorbem. zu Volk und Ständen, Rz. 3, 27 ff.; s.a. ZELGER, VdS, V.1, Rz. 25 ff.). In dieser anonymen Masse aus Stimmberechtigten haben Einzelne nach Art. 34 Abs. 2 einen verfassungsmässigen Anspruch, über Beschlussanträge so zu entscheiden, wie es ihnen beliebt, ohne jemandem darüber Rechenschaft ablegen zu müssen (ähnlich AUER, Kantonaes Staatsrecht, Rz. 997). Als *Bundesorgan* bleibt ein situativer Zusammenschluss aus Stimmberechtigten nur beschlussfähig, wenn

er mit den Behörden zusammenwirkt: Jede Abstimmung über Verfassungsrevisionen ist auf einen Beschlussantrag der BVers oder eines Initiativkomitees sowie die Tätigkeiten des BR und der BK vor, während und nach der Abstimmung angewiesen. Das BGer bleibt in seiner Funktion als Verfassungsgericht für die Kontrolle einer Verletzung politischer Rechte im Rahmen von Abstimmungen über Verfassungsrevisionen zuständig.

3.2 Prozessuale Perspektive

Vor der Abstimmung. Ausgangspunkt einer Volksabstimmung bildet der Abstimmungsunterbreitungsakt der BVers (vgl. Rz. 26 f.). Daraufhin legt der BR die Abstimmung terminlich fest, die BK bereitet sie vor (Art. 10 ff. BPR; zur Bedeutung entsprechender Spielräume in der Praxis WILL, Volksinitiative, 19 ff.). Durchgeführt werden Abstimmungen über Verfassungsrevisionen durch die Kantone nach bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 1–9 BPR). Art. 34 Abs. 2 verpflichtet diese Akteure, vor wie auch während der Abstimmung zur objektiven Information und Sachlichkeit (näher zur Intervention in Abstimmungsdebatten Rz. 24; Komm. zu Art. 34, Rz. 30 f.; grundlegend BESSON, Informationen, 113 ff.).

Für die Abstimmung sieht die BV ein doppeltes Mehr von Volk und Ständen ohne qualifiziertes Quorum vor (Art. 142 Abs. 2). Bei einer Volksinitiative, der ein behördlicher Gegenentwurf gegenübersteht, ist ein «doppeltes Ja» mit Stichfrage vorgesehen (Art. 139b). Art. 34 Abs. 2 verlangt dabei Abstimmungsmodalitäten, die eine unverfälschte Stimmabgabe sicherstellen (Komm. zu Art. 34, Rz. 22 m.w.H.).

Geteilte Abstimmungsverfahren. Fragen der Aufteilung von Vorlagen, gestaffelten Abstimmungen, Vorabstimmungen (namentlich Grundsatzentscheide) und Abstimmungen über Varianten stellen sich primär bei Totalrevisionen (HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 733 ff. m.w.H.; Botsch. VE 96, 98 ff.). Die geltende Rechtsordnung schreibt kein bestimmtes Verfahren vor, die Stimmberechtigten haben im Grundsatz keinen verfassungsmässigen Anspruch auf eine separate Abstimmung von einzelnen Teilen einer Vorlage (so Botsch. Erbschaftsinitiative, 133). Die Verfassungspraxis erachtet geteilte Abstimmungen verfassungsrechtlich für zulässig, insofern dafür gesetzliche Grundlagen existieren (vgl. Ber. BR 1985, 123 ff.; LEUENBERGER, Abstimmungsmodalitäten, 17 ff.; WILDHABER L., Komm. BV 1874, Art. 119/120, Rz. 52 ff.). Anlässlich der Totalrevision 1999 diskutierten die VK beider Räte kontrovers, ob Volk und Ständen mit der Vorlage über die neue BV auch Varianten unterbreitet werden sollten. Durch Art. 30^{bis} und Art. 30^{ter} GVG (i.d.F. vom 19.12.1997, AS 1998 1419; inzwischen ersatzlos aufgehoben) wurden vorab entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen. Am Ende kam es weder zu geteilten Abstimmungsverfahren noch zu Abstimmungen über Grundsatzfragen. Zu gross war die Angst um eine Gefährdung der Vorlage, wenn man den erreichten Kompromiss aufbrechen oder einzelne Probleme herausgreifen würde (vgl. LOMBARDI, St. Galler Kommentar [1. Aufl.], Vorbem. zu Art. 192–195, Rz. 24 ff.; zur Koordination der Abstimmungsverfahren bei der Revision von Art. 1 infolge Änderungen im Bestand der Kantone vgl. Komm. zu Art. 53, Rz. 17 f.).

Nach der Abstimmung zählen die Kantone die abgegebenen Stimmen, die BK bestimmt die Mehrheiten (BGE 145 I 207, E. 6.2 [nicht publ. E.]). Laut dem BGer haben die Stimmberechtigten nach Art. 34 Abs. 2 einen Anspruch, «dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt» (BGE 147 I 206 E. 3.6, 217; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 34, Rz. 16 m.w.H.). Ein Anspruch auf Nachzähl-

lung besteht indes höchstens bei knappem Ausgang sowie bei konkreten Anhaltspunkten für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe (Art. 13 Abs. 3 BPR; BGE 141 II 297 E. 5.5.4, 306). Zur Wirkung abgelehnter Verfassungsrevisionen vgl. KLEY/SEFEROVIC, Negative Volksentscheide, 193 ff.

- 35 *Aufhebung von Volksabstimmungen durch das BGer.* Die (verfassungs)gerichtliche Aufhebung einer Volksabstimmung wegen einer Verletzung politischer Rechte sieht die BV unter Wahrung äusserst kurzer Fristen verfassungsrechtlich vor (Art. 189 Bst. f.; vgl. BGE 145 I 207 E. 2.1 ff., 215 ff.; zu den Rügen und Fristen vgl. Art. 82 Bst. c BGG i.V.m. Art. 77 ff. BPR; näher STEINMANN/MATTLE, BSK BGG, Art. 82, Rz. 85 ff.; BIAGGINI, Premiere, 532 ff.). *Beschwerdegegenstand* bildet die Volksabstimmung selbst, nicht der Erwahrungsbeschluss (BGE 145 I 207 E. 7 [nicht publ. E.]). *Rechtsfolge* der Aufhebung einer Volksabstimmung ist die erneute Durchführung der Beschlussphase (BGE 145 I 207 E. 7 [nicht publ. E.]; 147 I 206 E. 3.3, 214): Die zehnmonatige Frist zur Ansetzung der Abstimmung beginnt neu zu laufen und die Rückzugsberechtigten können die Volksinitiative bis zum neu festgesetzten Abstimmungstermin zurückziehen (so BGE 147 I 206 E. 3.7, 218; Zusatzbotsch. Familienbesteuerung, 5793 ff.; s.a. SEFEROVIC, Rückzug, 37 ff.). Eine gesetzliche Regelung des Verfahrens im Falle einer aufgehobenen Abstimmung würde für Rechtssicherheit sorgen.
- 36 *Erwahrungsbeschluss.* Wenn keine Abstimmungsbeschwerden beim Bundesgericht erhoben oder über solche entschieden wurde, stellt der BR das Abstimmungsergebnis – ähnlich einem Notar – in der Form eines BRB verbindlich fest (zum Erwahrungsbeschluss vgl. Art. 15 BPR; BGE 145 I 207 E. 4.2, 224; s.a. Komm. zu Art. 195, Rz. 9). Die Aufhebung eines zu früh gefassten Erwahrungsbeschlusses des BR, bevor die Abstimmungsergebnisse in Rechtskraft erwachsen sind, steht in der Verfassungspraxis als kurioser Einzelfall da (BBl 2019 4599; s.a. BGE 147 I 206 E. 3.3, 214).
- 37 *Inkrafttreten und Publikation.* Unabhängig vom Erwahrungsbeschluss tritt eine neue Verfassungsnorm nach Art. 195 bereits in Kraft, «wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist», nicht erst nach ihrer Publikation (vgl. Art. 8 PublG). Diese zentrale Regel verhindert, dass das Inkrafttreten neuer Verfassungsnormen nachträglich durch die politischen Behörden ver- oder behindert wird. Die für Verfassungsrecht geltende Publikationspflicht in der AS und der SR nach Art. 2 Bst. a PublG bleibt von Art. 195 unberührt (s.a. Komm. zu Art. 195, Rz. 9). In der Praxis publiziert die BK Verfassungsänderungen jedoch erst nach dem Erwahrungsbeschluss des BR in der AS (vgl. z.B. den Erwahrungsbeschluss zu Art. 10a vom 20.5.2021 [BBl u. AS 2021 31] und die Publikation in der AS per 31.5.2021 [AS 2021 310]).
- 38 *Redaktionelle Berichtigungen in Kraft getretener Verfassungsnormen.* Gegen eine analoge Anwendung von Art. 58 Abs. 2 ParlG auf Verfassungsnormen spricht wenig (s.a. BIAGGINI, Verfassungsfortbildung, 127 f.). Der Wortlaut ist auf Normen zugeschnitten, die auf dem Weg der Gesetzgebung ausgearbeitet, beraten und verabschiedet wurden. In diesen Fällen ist eine sinngemässe Anwendung von Art. 58 Abs. 2 ParlG auf die redaktionelle Berichtigung von Verfassungsnormen unbedenklich. Bei ausformulierten Volksinitiativen gelten ausdrücklich strengere Vorschriften (Art. 99 Abs. 2 ParlG; schon zuvor BGE 133 I 110 E. 3, 113 ff.): Bloss «offensichtliche Übersetzungsfehler [sind] zu berichtigen und die nötigen formellen Anpassungen vorzunehmen, um die vorgeschlagene Verfassungsänderung in die Verfassung einzuordnen». Zudem ist dem Initiativkomitee Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

V. Revisionsschranken

Intertemporale Funktion. Die Frage nach dem Inhalt und dem richtigen Mass an Grenzen der Verfassungsrevision beantwortet die BV durch ein besonderes Schrankenregime, das – als Abbild des Revisionsverständnisses der BV (näher Rz. 6 ff.) – einen Ausgleich zwischen zwei konträren, in der BV angelegten Bewegungen sucht (zu diesen Bewegungen s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 19, 50 ff.): Zur Ermöglichung von *Verfassungsdynamik* sollen Verfassungsrevisionen nicht zu viele Hindernisse in den Weg gelegt werden, um eine illegale Verfassungsvernichtung oder -ablösung möglichst zu verhindern. Zur Sicherstellung von *Verfassungsstabilität* soll im Verfahren der Verfassungsrevision ein Mindestmass an Skepsis institutionalisiert werden, das man im Verfassungsstaat «jeder Manifestation öffentlicher Gewalt entgegenbringen sollte» (WILDHABER L., Komm. BV 1874, Art. 118, Rz. 121).

1. Verzicht auf zeitliche und inhaltliche Schranken

Regelungstechnik. Das Grundanliegen, Revisionen der BV nicht unnötig zu erschweren (vgl. Rz. 6 ff.), widerspiegelt sich in einem weitgehenden Verzicht auf Revisionsschranken (TSCHANEN, Staatsrecht, Rz. 1541 f.; EPINEY/DIEZIG, BSK BV, Art. 192, Rz. 3; s.a. Rz. 8).

Zeitliche Schranken. Die BV verzichtet vollständig auf *Karenzfristen* und *Sperrklauseln* für Verfassungsrevisionen (s.a. Komm. zu Art. 192, Rz. 5 ff.). Fremd sind ihr auch Vorschriften wie Art. 114 Abs. 1 KV AR i.d.F. vom 30.3.1995 oder Art. 153 KV GE i.d.F. vom 21.4.1847, die in bestimmten Abständen zu einer *Abstimmung über die Durchführung einer Totalrevision* verpflichten. Ein *Rückwirkungsverbot* für neue Verfassungsnormen stand mehrfach zur Debatte, wurde aber stets verworfen (vgl. Ber. SPK-S Gültigkeit, 7119 f.; Botsch. VE 96, 447 f.; s.a. Komm. zu Art. 195, Rz. 19; grundlegend zum Rückwirkungsverbot KRADOLFER, Öffentliches Recht, Rz. 548 ff.). Ein schlecht austarierter Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Rechtsänderung und privaten Interessen nach Rechtssicherheit mag ein überzeugendes politisches Argument für die Ablehnung einer vorgeschlagenen Verfassungsrevision sein. Der Einwand rechtfertigt jedoch nicht, «Volk und Ständen [einen] Entscheid darüber vorzuenthalten» (Botsch. VE 96, 448; Botsch. Erbschaftsinitiative, 144 ff.).

Unantastbarkeitsbestimmungen. Im Unterschied zu Verfassungsstaaten, die durch verfassungsrechtliche Identitätsklauseln einen intertemporalen *ordre public* positivieren, versucht die BV durch einen weitgehenden Verzicht auf zeitliche und inhaltliche Schranken sowie verfassungsrechtliche Prozeduren, eine illegale Verfassungsvernichtung oder -ablösung abzuwenden (näher Rz. 8; a.M. DUBEY, CR Cst., Art. 139, Rz. 89, der in Bezug auf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts von einer «clause éternelle» spricht). Die BV enthält daher keine Unantastbarkeitsbestimmungen wie etwa Art. 79 Abs. 3 GG (s.a. Ber. Wahlen, 673 ff.; SCHMID S., Verfassungsrevision, 642 ff.; BIAGGINI, Schweiz, Rz. 35; HÄBERLE, Identitätsgarantien, 598 ff.; für rechtsvergleichende Bsp. s. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 369 ff.).

Inhaltliche Minimalanforderungen. Die BV verzichtet weitgehend auf solche, um die Verfassungsrevision zu erleichtern (vgl. Ber. BV 1848, 76; Rz. 6; zu den Ausnahmen Rz. 45). Einem prozeduralen Verfassungsverständnis entsprechend wird Verfassungsrecht nicht durch seinen Inhalt von anderen Rechtsnormen abgegrenzt, sondern durch das Verfahren, dem es entspringt (s.a. Rz. 10). Folglich sind zulässig:

- Revisionsvorlagen, die mit Blick auf ihren Inhalt rechtspolitisch oder wissenschaftlich als Verfassungsnormen nicht «verfassungswürdig», «stufengerecht», «genügend wichtig» scheinen, aber – meist in der Form einer ausformulierten Volksinitiative – eine verfassungsförmige Regelung vorschlagen (z.B. Art. 123a, 123b, 123c, Art. 72 Abs. 3, Art. 10a, Art. 95 Abs. 3).
 - Revisionsvorschläge, die «unvernünftig, unzweckmässig oder kostspielig» daherkommen (Botsch. Kampfflugzeug-Initiative, 473).
 - Revisionsvorlagen, welche die Regelung von Einzelakten in der Verfassung anstreben (s.a. Komm. zu Art. 139, Rz. 17; für Bsp. NOBS, Volksinitiative, 98 f.; MÜLLER/BIAGGINI, Demokratieabsolutismus, 241 ff.).
 - Revisionsvorlagen, die den Gesetz- oder Verordnungsgeber dazu ermächtigen, Bestimmungen in Abweichung von der BV zu erlassen (z.B. Art. 95 Abs. 3, Art. 130 Abs. 3, Art. 159 Abs. 4). Wird von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, entsteht Gesetzes- bzw. Verordnungsrecht, nicht Verfassungsrecht).
 - Revisionsvorlagen, die bestehende Verfassungsnormen obsolet werden lassen (z.B. Änderung der Mehrwertsteuersätze von Art. 130 Abs. 1 BV durch Art. 36 Abs. 1 u. 3 MWSTG, gestützt auf Art. 130 Abs. 3 BV; s.a. Komm. zu Art. 196, Rz. 5).
 - Revisionsvorlagen, die bestehende Verfassungsnormen punktuell verstärken oder relativieren, ohne diese formell aufzuheben oder anzupassen (z.B. Art. 10a u. Art. 72 Abs. 3 im Hinblick auf Art. 15 Abs. 2; krit. Ber. SPK-S Gültigkeit, 7121 f.; s.a. Vorbem. zu Volk und Ständen, Rz. 33 ff.).
- 44 *Verfassungsunwürdiges Verfassungsrecht?* Bestimmungen, die nicht in eine idealtypische Verfassung gehören, sind ein eigenartiges, von der BV in Kauf genommenes Phänomen, für das es verschiedene Ursachen gibt und im Lichte dieser ausgelegt werden müssen (s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 93): Eine Mehrheit kann die Gunst der Stunde nutzen, ein politisches Anliegen mittels Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die BV gegenüber Änderungen abzudichten (sog. Verankerungsnorm). Die Ursache verfassungsunwürdiger Bestimmungen in der BV kann ein direkter Gegenentwurf als notwendiger Kompromiss gegenüber einer Volksinitiative sein (z.B. Art. 106 BV; WILI, Jux Populi, 502 ff. mit krit. Hinweisen). Sie kann aber auch das Resultat einer Kompensation der fehlenden Gesetzesinitiative auf Stufe Bund sein, wenn die Gesetzgebung mittels ausformulierter Volksinitiative durch detaillierte Verfassungsvorgaben vorgespurt oder dem Gesetzgeber mit Umsetzungsfristen und einer bedingten Verordnungscompetenz des BR Beine gemacht werden soll (z.B. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 u. 11 Abs. 1; Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 14 ff.; grundlegend Wyss K.-M., Umsetzung, Rz. 25 ff.).

2. Schranken der Verfassungsrevision und ihre Modalitäten

- 45 *Geschriebene und inhärente Schranken.* Für das notwendige Mindestmass an Machthemmung gegenüber dem Initiativkomitee sorgen im Rahmen der Verfassungsrevision die anerkannten Schranken: Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 halten fest, dass die *zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts* weder bei einer Totalrevision noch bei einer Teilrevision der BV verletzt werden dürfen (vgl. Botsch. Durchsetzungsinitiative, 9467 ff.; näher Komm. zu Art. 139, Rz. 44 ff.; DUBÉY, CR Cst., Art. 139, Rz. 80 ff.). Für eine Teilrevision der BV verankern Art. 139 Abs. 3 u. Art. 194 Abs. 2 und 3 durch die Gebote der *Einheit der Materie* und der *Einheit der*

Form zusätzliche Schranken (näher Komm. zu Art. 139, Rz. 36 ff.). Als unbestritten gelten zudem die Schranke der *faktischen Undurchführbarkeit*, deren Erwähnung die BV für «überflüssig» hält (Botsch. VE 96, 445; näher Komm. zu Art. 139, Rz. 58), sowie die verfahrensrechtlichen Grenzen einer Verfassungsrevision (i.d.S. Botsch. Durchsetzungsinitiative, 9473). Die doppelte Erwähnung verschiedener Revisionsschranken in Art. 138–139 und Art. 193–194 unterstreicht die Gleichbehandlung von Volks- und Behördeninitiativen (BGE 129 I 366 E. 2.2, 370; Botsch. Rheinau-Initiative, 737 ff.; zu schrankenspezifischen Eigenarten der Totalrevision vgl. Komm. zu Art. 193, Rz. 19 ff.). Konturen gewinnt das Schrankenregime der Verfassungsrevision durch seine *Modalitäten*.

Funktion. Revisionsschranken regeln die Arbeitsweise von Staatsorganen im Rahmen der Einleitungs- und der Durchführungsphase (näher zu den Phasen Rz. 13 ff.). Sie dienen in einem bestimmten Verfahren einzelnen Akteuren als Prüfsteine der Verfassungsmässigkeit in einem spezifischen Kontext. «Verfassungswidriges Verfassungsrecht» ist der BV hingegen fremd (TSCHANEN, Staatsrecht, Rz. 448; KÄGI, Partialrevision, 796a, 828a f.). Als *Verfahrensnormen* sind Schranken anderen Verfassungsnormen somit prozedural vorgelagert, aber nicht in der Sache selbst. 46

Regelungsobjekt. Revisionsschranken regeln – auch wenn das Zerrbild von der Selbstbindung des Verfassungsgebers zuweilen die Sicht darauf verstellt – die Verfassungsmässigkeit von Revisionsvorlagen und gerade nicht jene geltender Verfassungsnormen. Die *Adressaten* sind demnach gerade nicht Volk und Stände als Beschlussorgan (so aber AUER/TORNAY, Limites, 740 ff.; HAUG, Schranken, 232 ff.; NEF, Materielle Schranken, 123), sondern jene Akteure, welche Verfassungsrevisionsvorlagen ausarbeiten (so Ber. SPK-S Gültigkeit, 7120; schon früh FLEINER F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 396). Die Ausführungen des BR zu den Schranken des zwingenden Völkerrechts bestätigen diese Auffassung: «Zwar beinhalten die Normen des ius cogens kein Verbot, über Verfassungsänderungen abzustimmen, die diesem widersprechen. Es ist daher eine verfassungsrechtliche – und keine völkerrechtliche – Frage, ob Volksinitiativen, die ius cogens widersprechen, gültig oder ungültig zu erklären sind. Indessen können Verfassungsänderungen, die ius cogens verletzen, keine Wirkungen entfalten, weshalb in solchen Fällen eine Ungültig-erklärung naheliegend und im geltenden Schweizer Verfassungsrecht auch so vorgesehen ist» (Botsch. Durchsetzungsinitiative, 9469; s.a. die konträren Aussagen in Botsch. Rheinau-Initiative, 733, 742; s.a. Komm. zu Art. 139, Rz. 48 ff.). 47

Rechtsfolge. Vorlagen, welche eine oder mehrere Revisionsschranken verletzen, dürfen von der BVers nicht zur Abstimmung gebracht werden (s.a. Rz. 26). Für Volksinitiativen präzisiert die BV, dass solche für «ganz oder teilweise ungültig» erklärt werden müssen und im Anschluss bloss «in allen gültigen Teilen [...] der Volksabstimmung» unterbreitet werden dürfen (Art. 139 Abs. 3 BV u. Art. 99 ParlG; m.w.H.; DUBEX, CR Cst., Art. 139, Rz. 66 f.). Über Verfassungsrevisionsvorlagen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgearbeitet wurden, darf die BVers demnach keine Schlussabstimmung durchführen, solange sie Revisionsschranken verletzen. 48

Institutionell wirken die Schranken der Verfassungsrevision *ermächtigend*, *beschränkend* und *schützend* auf die an einer Verfassungsrevision beteiligten Organe: 49

- *Ermächtigend* wirken Revisionsschranken auf die BVers. Als oberste rechtsetzende Gewalt und prozessual zuständiges Organ für den Akt der Abstimmungsunterbreitung von Revisionsvorlagen trägt sie die Verantwortung, dass Volk und Ständen keine Verfassungsvorlagen zur Abstimmung unterbreitet werden, welche die Schranken der Verfassungsrevision verletzen

(s.a. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 15). Als Kontrollorgan entscheidet die BVer in der Einleitungsphase auf Antrag des BR letztverbindlich über die Gültigkeit von Volksinitiativen und stellt sicher, dass durch die Behörden ausgearbeitete Verfassungsrevisionsvorlagen die Revisionsschranken wahren (Art. 173 Abs. 1 Bst. f.; vgl. auch Rz. 17).

- *Beschränkend* wirken Revisionsschranken auf die Tätigkeiten jener Organe, welche eine Revisionsvorlage ausarbeiten (vgl. Rz. 47).
 - *Schützend* wirken Revisionsschranken gegenüber Volk und Ständen. Zum Schutz der Entscheidungsoffenheit als Funktionsbedingung einer Demokratie sollen Stimmberechtigte vor Abstimmungen über Revisionsvorlagen bewahrt werden, die keine Wirkung entfalten können, weil sie die Grenzen des rechtlichen Könnens von Volk und Ständen überschreiten (vgl. Botsch. Durchsetzungsinitiative, 9469; Botsch. Asylpolitik-Initiative, 1499 ff.; Botsch. Chevalier-Initiative, 334 ff.; Botsch. VE 96, 434; Botsch. Revision, 462; Ber. SPK-S Gültigkeit, 7120).
- 50 *Individualrechtlich* moderieren Schranken durch relativ konkrete Vorgaben einen Ausgleich zwischen zwei Teilgehalten von Art. 34: Dem verfassungsrechtlich geschützten Initiativrecht der Unterzeichnenden einer Volksinitiative und dem verfassungsmässigen Anspruch auf freie Willensbildung sowie unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten, die an einer Volksabstimmung über Änderungen der BV teilnehmen (s.a. JACQUEMOUD, Traitement, 419 ff.): Die Stimmberechtigten sollen nicht in eine Zwangslage gebracht werden, in der sie einer Gesamtvorlage zustimmen müssen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen (Einheit der Materie). Sodann sollen sie im Klaren über die Form einer Volksinitiative sein (Einheit der Form). Schliesslich soll der Schutz aller Stimmberechtigten vor Entscheidungsalternativen, die verfassungsrechtlich nicht existieren, gegenüber dem individuellen Anspruch auf Abstimmung über eine Volksinitiative jener, die sie unterschrieben haben, überwiegen (faktische Undurchführbarkeit und zwingendes Völkerrecht). Wo ein solcher Schutz ausbleibt, entsteht Verfassungsrecht mit formaler Geltung, aber ohne Wirkung (s.a. Komm. zu Art. 139, Rz. 63).

3. Weitere Schranken der Verfassungsrevision?

- 51 Gegenstand von Kontroversen ist die Frage, ob die BV neben der faktischen Undurchführbarkeit (vgl. Komm. zu Art. 139, Rz. 57 ff.; DUBEY, CR Cst., Art. 139, Rz. 93 ff.) weitere ungeschriebenen Revisionsschranken kennt und, falls ja, welche (zur historischen Entwicklung der Debatte Ber. Wahlen, 666 ff.; KAYSER, Grundrechte, 24 ff.; s.a. LOEWENSTEIN, Verfassungsänderung, 42 ff.).
- 52 Die *Befürworter* weiterer Schranken der Verfassungsrevision leiten aus gewissen *Fundamentalnormen der BV* zusätzliche autonome, der BV inhärente Schranken ab (zum inhärenten Verfassungsrecht s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 26). Die Palette der Anknüpfungspunkte ist gross (vgl. die Übersichten bei NEF, Materielle Schranken, 130 ff.; KÄGI, Partialrevision, 829a ff.; HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 484). Genannt werden u.a.:
- Grundrechte (KAYSER, Grundrechte, 253; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, 168) und deren Kerngehalte (SCHEFER/ZIMMERMANN, Materielle Schranken, 345 ff.; differenziert GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 45 ff.);
 - Revisionsbestimmungen der BV (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 705 ff.; NEF, Materielle Schranken, 136);
 - die Irreversibilität von Verfassungsnormen (NEF, Materielle Schranken, 137 f.);

- Vor- und überstaatliche Institutionen der Menschenrechte, der Demokratie und des Willkürverbots (HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 493 ff.);
- Rechtsstaatliche Prinzipien (KÄGI, Partialrevision, 837a, 840a ff.);
- Demokratie und Föderalismus (BELSER, Umgang, 101; HAUG, Schranken, 239 ff.);
- Grenzen des rechtlichen Könnens von Volk und Ständen als Beschlussorgan (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 17b spricht von «Handeln ultra vires» des Verfassungsgebers);
- Verfassungsrechtlich geschützte Gestaltungsprimat des Gesetzgebers oder der Judikative (Ber. SPK-S Gültigkeit, 7121 f.);
- Missbrauchsverbote für Revisionsvorschläge, die einen Einzelakt regeln, die «unité de rang» verletzen (GRISEL E., Initiative et référendum, 197 ff., 243 f.; KÄGI, Partialrevision, 847a f.);
- Verbote einer Änderung von Fundamentalnormen der BV im Verfahren der Teilrevision (z.B. KELLER/WEBER, Selbstbestimmungsinitiative, 1020 f.; DUBÉY, CR Cst., Art. 139, Rz. 100; weiterführend zu den Revisionsarten Komm. zu Art. 192, Rz. 9 ff.).

Nicht zwingendes Völkerrecht als Schranke? Zum Teil verweisen Befürworter für weitere Schranken der Verfassungsrevision auch auf *völkerrechtliche Fundamentalnormen* jenseits des zwingenden Völkerrechts. Nach dieser Auffassung sollen entgegen der Entstehungsgeschichte der Schranke des zwingenden Völkerrechts (vgl. Botsch. VE 96, 361 f., 446; AB N Verfassungsreform 51; AB S Verfassungsreform 120 f.; s.a. BGE 139 I 16 E. 5.2.1, 29) bestimmte völkerrechtliche Vorgaben der Verfassungsrevision heteronome Schranken setzen, ähnlich wie es Art. 51 Abs. 1 für die Revision von Kantonsverfassungen oder Art. 2 i.V.m. Art. 7 EUV für die Mitgliedstaaten der EU tun. Vorgeschlagen werden u.a.:

- Faktisch zwingendes Völkerrecht (z.B. HANGARTNER, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 139neu, Rz. 30);
- «Für die Schweiz unumstössliches Völkerrecht» (z.B. KELLER/LANTER/FISCHER, Verfassungsänderung, 143 ff.; a.M. Botsch. Selbstbestimmungsinitiative, 5366);
- durch die EMRK gewährte Menschenrechtsgarantien (z.B. GRODECKI, Démocratie directe, 143 f.; AUER/TORNAY, Limites, 741 ff.; KÄLIN, Beispiel, 244 ff.);
- der Grundsatz der Verhältnismässigkeit als fundamentales Prinzip des allgemeinen Völkerrechts (z.B. KÄLIN/KÜNZLI, Bestandteil, Rz. 20, 32);
- «Auf der Garantie der Menschenwürde basierende Normen [...] des Völkerrechts» (z.B. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 3601b).

Die *Gegner* ungeschriebener völkerrechtlicher oder verfassungsrechtlicher Revisionsschranken betonen, dass weder die BV noch die Bundesgesetzgebung weitere Schranken vorsehen. Sie berufen sich letztlich auf die Volkssouveränität, die nicht durch die Verfassung gebunden werden könne (vgl. BURCKHARDT, Organisation, 213). Könnte die BVers über die Systemkonformität von Verfassungsänderungen entscheiden und damit gewisse Revisionen verhindern, so käme ihr ein Vorrang gegenüber Volk und Ständen zu, der mit dem geltenden Verfassungsrecht – allen voran Art. 148 Abs. 1 – nicht zu vereinbaren wäre. Auch die Entstehungsgeschichte der aBV gebe keinen Anhaltspunkt für die Annahme materieller Schranken (vgl. Botsch. Rheinau-Initiative, 740 ff.; FLEINER F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 398; BURCKHARDT, Kommentar, 815; AUBERT, Bundesstaatsrecht I, Rz. 328 ff.; GRISEL E., Initiative et référendum, Rz. 655 ff.; BELLANGER, Verfassungsrecht CH, § 79, Rz. 14; ausführlich zum historischen Argument KAYSER, Grundrechte als Schranke, 24 ff.).

- 55 *Verfassungspraxis*. Sie hat weitere ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision bisher praktisch immer verneint (ausführlich Botsch. Rheinau-Initiative, 742 ff.; bestätigt u.a. in Botsch. Staatsvertragsreferendum, 1152 f.; s.a. Komm. zu Art. 139, Rz. 59 ff.; zu Grenzfällen s. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 17). Freilich steht es «dem Verfassungsgeber [...] jederzeit offen, die autonomen Revisionsschranken zu ändern» (Botsch. Durchsetzungsinitiative, 9473). In der Verfassungspraxis hat sich dies bisher jedoch als äusserst schwieriges Unterfangen erwiesen (vgl. zuletzt Ber. SPK-S Gültigkeit, 7119 ff.; GLASER, VdS, II.9, Rz. 48 ff.). Sodann war und ist die Schrankenkonzeption der BV offen gegenüber einer Anerkennung neuer ungeschriebener Schranken (zur historischen Entwicklung von Ungültigkeitsgründen in der Praxis HELBLING, Volksinitiative, 67 ff.). Schliesslich existieren keine Hinweise dafür, dass der Verfassungsgeber den bestehenden Schrankenkatalog gegenüber Anreicherungen in der Praxis hat abdichten wollen. Vielmehr sollte die bestehende Verfassungspraxis in Sachen Schranken aus Gründen der Rechtssicherheit ausdrücklich verankert werden (Botsch. VE 96, 430). Insofern ist «die Schrankenregelung [...] nicht abschliessend zu verstehen» (so Botsch. VE 96, 448; gl.M. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 17; a.M. EPINEY-DIEZIG, BSK BV, Art. 139, Rz. 49).
- 56 *Einordnung*. Vor dem Hintergrund der erörterten Modalitäten der Revisionsschranken (vgl. Rz. 45) verlieren die gegensätzlichen Positionen über weitere Schranken der Verfassungsrevision einiges an Brisanz. Schrankentypologien, die auf die Regelungsweise (materiell/formell/strukturell), den Anknüpfungspunkt (intern/extern) oder den Regelungsort (heteronom/autonom) abstellen (vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1505 ff.), erfassen allesamt nur deren Ordnungs- und Organisationsfunktion. Im Lichte der im Revisionsverständnis der BV hervorgehobenen Integrationsfunktion von Art. 192–195 (vgl. Rz. 6 f.) erweist sich der weitgehende Verzicht auf Revisionsschranken hingegen als durchaus bedacht. Freilich vertraut dieses Arrangement für die Verteidigung vor Gefahren eines Demokratieabsolutismus auf Institutionen und Prozesse anstatt auf Unantastbarkeitsbestimmungen (s.a. Komm. zu Art. 173, Rz. 119 f.; MÜLLER/BIAGGINI, Demokratieabsolutismus, 245 ff.). Die Revisionsschranken der BV wirken aus diesen Gründen weniger als Staumauer, denn als Schleusen: Jede beträchtliche Opposition soll zum Verfassungsgeber fließen können. Sie steuern diesen Fluss jedoch so, dass Volk und Stände als Beschlussorgan nicht von Vorlagen überspült werden, welche die Grenzen ihres rechtlichen Könnens übersteigen. Freilich funktioniert eine solche Schrankenkonzeption nur, solange diese Schleusen nicht überströmt oder, schlimmer noch, eingerissen werden. Bisher konnte dieses Verfassungsdesign die Kräfte des Gemeinwesens so kanalisieren, dass kein illegaler Umsturz des schweizerischen Verfassungsstaates erfolgt. Der Preis dafür sind Abstriche in Sachen Minderheitenschutz, den es anderweitig abzusichern gilt (weiterführend EHRENZELLER K., Koordination, Rz. 745 ff., 768 ff.).

VI. Revisionspraxis

- 57 *Totalrevisionen*: Die Revisionspraxis ist relativ überschaubar (s.a. Komm. zu Art. 138, Rz. 6; Ber. BR 1985, 6 ff.):
- Die *Einleitung einer Totalrevision mittels Volksinitiative* gelang in der Verfassungspraxis bisher nicht, weshalb es auch noch nie zu einer Neuwahl der beiden Räte und des Bundesrates nach Art. 193 Abs. 3 kam: Bereits im *Unterschriftenstadium* scheiterten zwei Volksinitiativen auf Totalrevision: Die «initiative frühling» (VI «für die vollständige Erneuerung der Bundesverfassung durch das neue Parlament, BBl 2003 6811; vgl. auch Komm. zu Art. 138, Rz. 6) und die

«Staatsreforminitiative» (vgl. Ber. BR an die BVers über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945 [Motion Boerlin], Erster Teil vom 28. Dezember 1945, BBl 1946 I 1 ff., 80). Derzeit hängt ist die VI «für eine neue Bundesverfassung» (BBl 2022 896). Wuchtig verworfen wurde am 8.9.1935 in einer *Volksabstimmung über die Durchführung einer Totalrevision* die sog. «Frontisteninitiative» (BB vom 8. September 1935 betr. das Volksbegehren auf eine Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1935 II 446). Vor der Einführung einer Volksinitiative auf Teilrevision im Jahr 1891 wurden Revisionsbegehren zudem unabhängig ihres Gehalts als Totalrevisionen behandelt (vgl. Komm. zu Art. 138, Rz. 6, m.w.H. zur Banknoteninitiative [BBl 1880 IV 499]; s.a. BBl 1870 II 665).

- Der *Einleitung einer Totalrevision mittels Behördeninitiative* war mehr Erfolg beschert. Schon dreimal fasste die BVers einen formellen Beschluss über die Durchführung einer Totalrevision der BV (vgl. für die zwei gescheiterten Einleitungsbegehren in der Behördenpraxis Ber. BR 1985, 7; Botsch. Initiativbegehren BS, 1298). Die bisher einzige Standesinitiative zur Einleitung einer Totalrevision der BV wurde von der BVers verworfen (Botsch. Initiativbegehren BS, 1324).
- *Abstimmungen über eine Totalrevision der BV* fanden bisher dreimal statt, zwei davon wurden angenommen: Am 19.4.1874 die totalrevidierte aBV, die am 29.5.1874 in Kraft gesetzt wurde (BBl 1874 I 699); am 18.4.1999 die BV; sie wurde auf den 1.1.2000 in Kraft gesetzt (BB Inkrafttreten BV 1999). Abgelehnt haben Volk und Stände eine Totalrevision der BV bisher einmal am 12.5.1872 (BBl 1872 II 358).

Teilrevisionen: In der Praxis der Verfassungsteilrevision widerspiegelt sich die schweizerische «Verfassungskultur der Teilrevisionen» (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 453; s.a. Rz. 7). Jedes Jahr werden zahlreiche Teilrevisionsinitiativen eingereicht, doch nur über einen Bruchteil abgestimmt (WILI, Jux Populi, 496 ff.; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 136–142, Rz. 4 ff.; ROHNER, Wirksamkeit, 304 ff.). Die BV 1848 wurde lediglich einmal auf Behördeninitiative hin teilrevidiert. Unter der aBV haben Volk und Stände 163 Teilrevisionen der aBV zugestimmt. Folge davon waren 67 neu in die aBV aufgenommene und 109 in der aBV geänderte oder aufgehobene Artikel. Die BV 1999 wurde bis zum 29.2.2022 über 30-mal in grösserem oder kleinerem Umfang geändert (zu den Zahlen <<https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/rechtsetzung/verfassungsgebung>> [30.6.2022]). Die insgesamt knapp 200 Teilrevisionen werden durch die knapp 500 Teilrevisionsinitiativen kontrastiert, die seit 1891 durch Behördenmitglieder und Initiativkomitees eingereicht wurden (im Durchschnitt knapp 4 pro Jahr).

- Die *Einleitung einer Teilrevision* erfolgt seit ihrer Einführung im Jahr 1891 primär mittels *Volksinitiative*. Für statistische Angaben s. Komm. zu Art. 139, Rz. 91 f. sowie die Datenbanken der BK <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksinitiativen.html>> (30.6.2022) und des Zentrums für Direkte Demokratie Aarau (ZDA), <<https://c2d.ch/country/CH>> (30.6.2022). Zur indirekten Wirkung von VI in der Praxis vgl. ROHNER, Wirksamkeit 101 ff.
- Die *Einleitung einer Teilrevision der BV mittels Behördeninitiative* ist weniger erforscht. Als gesichert gilt bloss, dass rund 75% aller erfolgreichen Teilrevisionen der BV auf einer Behördeninitiative beruhen.

VII. Ausblick

- 59 Das Gesagte verdeutlicht: Eine Revision der BV ist kein Selbstzweck und schon gar keine «Volksbelustigung» (WILI, *Jux Populi*, 494). Die Weitsicht hinter dem Revisionsverständnis der BV offenbart sich erst, wenn man die Art. 192–195 nicht auf ihre Ordnungs- und Organisationsfunktion als Verfahrensnormen reduziert, sondern auch ihre Integrationsfunktion mitberücksichtigt. Als Kristallisationspunkt eines auf Ausgleich und Kompromiss ausgerichteten Verfassungsarrangements setzen die Revisionsbestimmungen dem Verfassungsgeber die Aufgabe, «den Ideen und den Bedürfnissen der Zeit zu entsprechen, indem man das Vergangene benutzt und der Zukunft einen neuen Weg öffnet» (Ber. BV 1848, 6). Folge davon ist ein evolutionäres Revisionsverständnis der BV, das – im Guten wie im Schlechten – entwöhnend auf revolutionäre Neuordnungen der Verfassung und grosse Sprünge wirkt (Botsch. Revision, 460; näher Rz. 6 ff.; SCHMID S., Verfassungsrevision, 661 unter Verweis auf Fritz Fleiner; EHRENZELLER B., Konzept und Gründe, 648).
- 60 *Verfassungsrecht im Widerspruch?* Aufgrund ihrer akzentuierten Integrationsfunktion erlauben die Revisionsbestimmungen der BV neben Nachführungen und überfälligen Anpassungen des Verfassungstextes auch den Erlass von Verfassungsnormen, die eine politisch aufgeladene Fragestellung durch den Verfassungsgeber entscheiden lassen, damit die Gefechte darüber ihr Ende finden. Auch wenn solche Bestimmungen, welche bestehende Verfassungsnormen relativieren, ohne sie formell anzupassen, die Ordnungs- und Organisationsfunktion der BV beeinträchtigen, sind sie ein in der BV existierendes, von den Revisionsbestimmungen in Kauf genommenes und für die schweizerische Verfassungskultur bedeutendes Phänomen. Anstatt solche Bestimmungen als zu begradigende Widersprüche innerhalb der BV zu missdeuten oder sie vorschnell als völkerrechtliche Probleme abzuhandeln (EHRENZELLER K., Koordination, Rz. 369, 381 ff.), hat die Verfassungspraxis einen Umgang mit solchen Normen zu finden, der ihrem integrativen Potential gerecht wird. Das ist nur möglich, wenn sich innerhalb des Revisionsverfahrens wie auch danach die in der BV angelegten Ausgleichskräfte entfalten können und Widersprüche innerhalb der BV weniger als logisches Problem denn als behördlicher Auftrag zur Koordination gegenläufiger Verfassungsinteressen verstanden werden (näher Vorbem. zu Volk und Ständen, Rz. 34; zur Koordination von Verfassungsnormen s.a. Einleitung zur Verfassungsinterpretation, Rz. 105 ff.).
- 61 *Rechtsvergleichend* liegt die Eigenart der Revisionsbestimmungen der BV weniger auf der direkt-demokratischen Beschlussfassung als darin, dass Stimmberechtigte eine solche erstens gegen den Willen der politischen Behörden erzwingen können und die ausformulierte Volksinitiative den Behörden zweitens die Gestaltungshoheit über die Ausarbeitung einer Verfassungsrevision entzieht. Dieser besonderen Abänderbarkeit zufolge gilt die BV als relativ starr wie auch revisionsfreudig zugleich (vgl. BIAGGINI, Schweiz, Rz. 29; VATTER, Politisches System, 423 ff.; KÜBLER, VdS, II.2, Rz. 1 ff.): *Relativ starr und rigid* aufgrund der vergleichsweise hohen Änderungshürden eines obligatorischen Referendums mit doppeltem Volksmehr. *Revisionsfreudig*, weil die Einleitung und Durchführung einer Verfassungsrevision durch einen weitgehenden Verzicht auf Revisionssschranken und dieselben Initiativrechte für Behörden und Stimmberechtigte erleichtert werden soll. Dieses Revisionskonzept hat sich bisher zum Erhalt der schweizerischen Verfassungsstaatlichkeit in der Zeit sehr bewährt.

Die *Zukunft der Verfassungsrevisionspraxis* erfordert, solange und soweit mit dem Revisionskonzept der BV nicht gebrochen werden soll, einer bedachten Wartung der Revisionskanäle mit Blick auf das dahinterstehende Revisionsverständnis. Rechtsstaatlich wünschenswerte Anpassungen wie z.B. eine Überprüfungskompetenz des Bundesgerichts von Volksinitiativen oder zusätzliche Revisionsschranken sind den damit potenziell einhergehenden Abstrichen in Sachen Kontinuität von Integration durch Verfassungsrecht und Identifikation mit Verfassungsrecht gegenüberzustellen.

62