

**Bundesversammlung. Organisation, Verfahren,
Verhältnis zum Bundesrat**

**Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der
eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform**

vom 6. März 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Zusatzbericht zur Vorlage des Bundesrates
betreffend die Reform der Bundesverfassung (96.091) und beantragen Ihnen, den
vorgelegten Anträgen zuzustimmen.

6. März 1997

Im Namen der Kommissionen:

Die Präsidentin der Staatspolitischen
Kommission des Nationalrates: Fankhauser

Der Präsident der Staatspolitischen
Kommission des Ständerates: Frick

Übersicht

Am 2. bzw. 13. Februar 1996 haben die beiden Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte (SPK) beschlossen, «im Anschluss an die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform einen Zusatzbericht mit Änderungsanträgen zur Nachführung im Bereich des Parlamentsrechts und des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» zu unterbreiten. Die Chance der Verfassungsreform sollte genutzt werden, um verschiedene fällige Anpassungen und Verbesserungen im Bereich des Parlamentsrechts zu verwirklichen. Einen Teil der hier dargestellten Vorschläge hat die SPK des Nationalrates bereits in der im Hinblick auf die Verfassungsrevision zurückgestellten Vorlage 94.428 präsentiert (BBl 1995 I 1133 ff.). Im weiteren haben die SPK auch eine Überprüfung der Verteilung der Kompetenzen zwischen Parlament und Regierung vorgenommen. Hier konnten sich die SPK auf die Vorschläge einer von ihnen eingesetzten Expertenkommission stützen (BBl 1996 II 428 ff.). Die nachfolgenden Vorschläge sind anders als die Reformpakete «Justizreform» und «Volksrechte» nicht als eigenes Reformpaket konzipiert, sondern als punktuelle Abänderungsanträge zum «Nachführungs»entwurf. Es sollen diejenigen Reformanliegen realisiert werden, die voraussichtlich weitgehend konsensfähig sind oder zumindest keine breite Opposition mobilisieren, die das ganze Projekt gefährden könnten.

Die wichtigsten Vorschläge betreffend die Zuständigkeiten der Bundesversammlung:

- Die Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat sollen neu so abgegrenzt werden, dass die Transparenz über die Zuständigkeiten erhöht wird. Die verfassungsmässige Zuständigkeit des Parlamentes für den Erlass der wichtigen Rechtsnormen soll verhindern, dass wichtige Fragen der parlamentarischen und allenfalls direktdemokratischen Mitwirkung entzogen werden können. Die Verordnungskompetenz des Bundesrates «auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze» erhöht die Flexibilität der bundesrätlichen Rechtsetzung und schafft Klarheit. Schliesslich wird auch eine Vereinfachung der Erlassformen vorgeschlagen: So kann auf den immer wieder zu Abgrenzungsproblemen Anlass gebenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verzichtet werden.
- Der Bundesversammlung wird die Verantwortung für die grundlegenden Zielsetzungen der Aussenpolitik übertragen. Das Parlament und nicht wie bisher nur der Bundesrat sollte über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden. Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der vom Parlament gesetzten Ziele.
- Die vom Parlament auch in der Vergangenheit bereits wahrgenommene Kompetenz, über wichtige Einzelakte beschliessen zu können, soll verfassungsmässig abgesichert werden. Das Parlament soll die Möglichkeit haben, über wichtige Projekte des Bundes entscheiden zu können, sofern ein Gesetz dies vorsieht.
- Mit dem «Auftrag» wird die alte Streitfrage betreffend die Rechtsnatur der Motion geklärt. Die Bundesversammlung soll die Geschäftsführung des Bundesrates wirksam beeinflussen können, ohne dass die formalen Kompetenzen verwischt werden. Der Auftrag wirkt gegenüber dem Bundesrat im Kompetenzbereich der Bundesversammlung als Weisung, im eigenen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates hat er die Wirkung einer Richtlinie.

- In der Verfassung soll festgehalten werden, dass die Bundesversammlung bei der Planung der Staatstätigkeit mitwirkt. Die offene Formulierung in der Verfassung lässt die Türe für verschiedene gesetzliche Lösungen zur Beteiligung des Parlamentes an Planungs- und anderen staatsleitenden Prozessen offen.
- Die Bundesversammlung hat dafür zu sorgen, dass die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes evaluiert wird. Die Nutzung des Instruments der Wirksamkeitsprüfung staatlicher Massnahmen drängt sich umso mehr auf, je grösser die an den Staat gestellten Anforderungen sind.
- Die Bundesversammlung soll das bisher allein durch den Bundesrat bestimmte, wenig transparente Verfahren beim Erlass von Verordnungen gesetzlich regeln.
- Erlässt der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Verfassung Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes sowie der inneren und äusseren Sicherheit, so hat er diese der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Die wichtigsten Vorschläge betreffend Organisation und Verfahren der Bundesversammlung:

- Auf Verfassungsebene soll Raum geschaffen werden für flexible gesetzliche Lösungen betreffend Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Tätigkeiten. Heute dürfen keine Bundesbeamten – sowie übrigens auch keine Geistlichen – ein Mandat als Nationalrat ausüben. Dagegen können sogar Chefbeamte im Ständerat oder Verwaltungsräte von SBB und PTT in beiden Räten Einsitz nehmen. Die SPK sprechen sich gegen schematische Lösungen aus und befürworten eine differenzierte Regelung, wonach in beiden Räten diejenigen Personen keinen Einsitz nehmen sollen, die am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind.
- Die Ratspräsidien sollen gestärkt werden. Die Aufgaben der Ratspräsidien sind immer zahlreicher und anspruchsvoller geworden. Es wird deshalb vorgeschlagen, einen zweiten Vizepräsidenten bzw. eine zweite Vizepräsidentin zu wählen.
- Den parlamentarischen Kommissionen sollen Entscheidungskompetenzen (ausser im Bereich der Rechtsetzung) übertragen werden können. Der Verfassungsentwurf des Bundesrates wird der gestiegenen Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen insofern gerecht, als er diese erwähnt und auch die Möglichkeit der Einsetzung von gemeinsamen Kommissionen beider Räte vorsieht. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Parlamentes soll zusätzlich die Möglichkeit geschaffen werden, untergeordnete Entscheide durch parlamentarische Kommissionen abschliessend fällen zu lassen.
- Die Parlamentsdienste sollen nicht nur fachlich, sondern auch administrativ der Bundesversammlung unterstellt und also ganz von der als Stabsstelle des Bundesrates ausgestalteten Bundeskanzlei losgelöst werden.
- In der Verfassung soll festgehalten werden, dass auf dem Wege der Gesetzgebung eine Ombudsstelle geschaffen werden kann, die den Bürgern und Bürgerinnen im Verkehr mit der Bundesverwaltung behilflich ist.

1 Allgemeiner Teil

11 Warum ein Zusatzbericht der SPK zur Verfassungsreform?

Die Verfassungsbestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesversammlung sind seit 1874 praktisch unverändert geblieben¹⁾; die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat blieb seit der Totalrevision von 1874 im geschriebenen Verfassungsrecht völlig unangetastet, ja wurde auch bereits 1874 weitgehend unverändert aus der Verfassung von 1848 übernommen. In den Grundzügen hat sich die von den Verfassungsvätern von 1848 geschaffene institutionelle Ordnung zwar tatsächlich bewährt. Die Anforderungen an die zentralen Institutionen des Bundesstaates haben sich aber natürlich seit 1848 erheblich verändert, *ohne dass die nötigen Anpassungen und Präzisierungen im Verfassungsrecht vorgenommen worden sind*. Die geltende Verfassung gibt insbesondere auf Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in mancher Beziehung keine befriedigenden Antworten mehr, was sich im Laufe der Jahrzehnte vor allem zu Ungunsten der eigentlich als übergeordnetes Organ konzipierten Bundesversammlung ausgewirkt hat. Offensichtlich fällt es im Bereich der Institutionen schwerer, die für Partialrevisionen der Verfassung nötigen Energien aufzubringen, da anders als in Sachfragen die als Triebkraft wirkenden konkreten, materiellen Interessen weitgehend fehlen. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich so einiger Anpassungsbedarf angestaut.

Seit Bestehen der im Rahmen der Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 gebildeten Staatspolitischen Kommissionen (SPK) haben sich diese intensiv mit der Weiterentwicklung des Parlamentsrechtes beschäftigt. Seit der Einreichung der gleichlautenden parlamentarischen Initiativen des damaligen Nationalrates Petipierre (90.228) und von Ständerat Rhinow (90.229) für eine Parlamentsreform im Jahre 1990 sind neben einer Reihe von teilweise abgeschlossenen Reformen auf Gesetzes- und Reglementsebene auch einige Vorschläge für Verfassungsrevisionen im Bereiche des Parlamentsrechtes diskutiert und zum Teil bis zur Entscheidungsreife vorbereitet worden (vgl. die Übersicht unter Ziff. 14).

Die Verfassungsreform, deren Beratung die Bundesversammlung gemäss ihren eigenen Vorgaben bis zum Jahre 1998 abschliessen möchte, bietet Gelegenheit, die erwähnten Reformvorschläge in einem grösseren Zusammenhang einfließen zu lassen und die damit verbundenen umfangreichen Vorarbeiten zu einem Ziel zu bringen. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, «im Anschluss an die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform einen Zusatzbericht mit Änderungsanträgen zur Nachführung im Bereich des Parlamentsrechtes und des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» zu unterbreiten. Mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurde eine Arbeitsteilung vereinbart: Das EJPD beschränkt sich bei der Ausarbeitung der bündelrätlichen Botschaft in dem von den SPK bearbeiteten Themenbereich auf die

¹⁾ Einzige Änderungen: Art. 76 Abs. 4, Art. 96 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2: Verlängerung der Amtsdauer von Nationalrat, Bundesrat und Bundeskanzler auf vier Jahre (Volksabstimmung vom 15. März 1931); Art. 72 Abs. 1: Festlegung der Zahl der Mitglieder des Nationalrates auf 200 (4. Nov. 1962); Art. 88 Abs. 2: Einführung der sog. «Ausgabenbremse» (12. März 1995).

Nachführung der geltenden Bundesverfassung. Die SPK arbeiten auf der Grundlage des Entwurfes von 1995 für die Nachführung der Bundesverfassung weitergehende Reformvorschläge aus.

12 Verhältnis der Reformvorschläge zur «Nachführung» der Bundesverfassung

Während grosse Teile der Bundesverfassung von 1874 in Form von unzähligen Partialrevisionen entsprechend der gesellschaftlichen Entwicklung laufend angepasst wurden, sind die Bereiche des Parlamentsrechts und der Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat seit 1848 praktisch unberührt geblieben. Eine allzu eng verstandene rechtliche «Nachführung» der Verfassung kann daher in diesen Bereichen in besonderem Ausmass nicht befriedigen. Aufgrund der oben erwähnten Arbeitsteilung zwischen den SPK und dem EJPD hat sich letzteres in diesen Bereichen auf eine sehr eng verstandene, weitgehend bloss registrierende Nachführung beschränkt. Nach Ansicht der SPK ist nun gemäss der Anfang 1996 eingegangenen Vereinbarung der Moment gekommen, diese Nachführung etwas weiter zu fassen und ihre entsprechenden Vorschläge in den «Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung» einzufügen. «Die Nachführung erschöpft sich somit nicht in blosser Registrierung, also der Übernahme und Neuformulierung einer vorgegebenen Ordnung. Mit der Vervollständigung und Entschlackung des Inhalts und mit der Neustrukturierung und Neuformulierung des Textes nimmt der Verfassungsentwurf zwangsläufig neue Erkenntnisse der Lehre und die Entwicklungen der Praxis in sich auf» (Botschaft des Bundesrates, BBl 1997 I 47). Ein grösserer Teil der Anträge der SPK kann in diesem Sinn als Nachführung der Bundesverfassung verstanden werden. In dem von den SPK bearbeiteten Teil der Verfassungsreform zeigt sich im übrigen deutlich, wie fliessend der Übergang zwischen der «Vervollständigung und Entschlackung des Inhalts» und der eigentlichen materiellen Neuerung ist. Ist nun z. B. die Aufhebung des Ausschlusses der Geistlichen aus dem Nationalrat eine «Entschlackung» oder eine den Rahmen der «Nachführung» sprengende materielle Neuerung? Die SPK sind der Auffassung, dass es wenig sinnvoll ist, die Diskussion auf dieser Ebene zu führen. *Wichtiger ist vielmehr die Frage, ob bestimmte Vorschläge konsensfähig sind in dem Sinne, dass sie im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Verfassungsreform keine Opposition provozieren, die das ganze Projekt gefährden könnte.* Ist kein derartiger Effekt zu befürchten, so können diese Vorschläge nach Ansicht der SPK in den Bundesbeschluss A «über eine nachgeführte Bundesverfassung» eingefügt werden. Dies kann durchaus auch für Vorschläge gelten, die eindeutig den Rahmen der rechtlichen «Nachführung» sprengen. Die nötige Transparenz muss allerdings durch entsprechende Erläuterungen hergestellt werden.

Wird durch dieses Vorgehen nicht «die Büchse der Pandora» geöffnet und der Rubikon überschritten zu einer flächendeckenden Totalrevision der gesamten Bundesverfassung, die alle möglichen Abwehrreflexe auf sich vereint? Die SPK betrachten diese Befürchtung als unbegründet, da ihre Vorschläge sich auf einen thematisch klar abgegrenzten, in der weiteren Öffentlichkeit voraussichtlich kaum zu grösseren Diskussionen Anlass gebenden Reformbereich beschränken.

Könnte aus den Vorschlägen der SPK ein separates «Reformpaket» analog der Reform der Volksrechte und der Justizreform gebildet werden, das neben der Nachführung gesondert behandelt und zur Volksabstimmung gebracht wird? Ein derartiges Vorgehen wäre nicht zweckmässig. Der Themenbereich der SPK-Vorschläge

lässt sich ohne weiteres in die Nachführung einbauen, weil angenommen werden darf, dass er in einer weiteren Öffentlichkeit nicht zu grösseren Diskussionen Anlass geben dürfte. Müsste darüber separat abgestimmt werden, so würde der ohnehin nicht einfache Prozess der Verfassungsreform unnötig kompliziert, was eine weitere Öffentlichkeit kaum verstehen würde.

13 Zur Form der Berichterstattung

Punktuelle Abänderungsanträge zur Verfassungsreform können an und für sich auch erst im Laufe der parlamentarischen Beratungen ohne schriftliche Berichterstattung eingebracht werden, wie dies bei der Behandlung von Erlassentwürfen normalerweise geschieht. Die SPK nehmen nun aber mit ihren Anträgen umfassend Stellung zu einem zentralen Bestandteil unserer Behördenorganisation; mit dem Gesetzesbegriff und der Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat werden zudem Grundlagen unseres Rechtsstaates definiert. Angesichts der Bedeutung der Erläuterungen zu diesen Vorschlägen für die künftige Verfassungsauslegung empfiehlt sich die gewählte Form der Berichterstattung, die derjenigen bei Botschaften des Bundesrates oder bei Berichten zu Kommissionsinitiativen entspricht. Dieses Vorgehen erlaubt eine seriösere, ihrer Bedeutung angemessene Behandlung der Vorschläge, namentlich auch durch den Bundesrat, der Gelegenheit erhält, dazu seinerseits umfassend Stellung zu nehmen. Die SPK gehen zudem davon aus, dass durch ihre vorgezogene eingehende Vorberatung dieses Teiles der Verfassungsreform die eigentliche Vorberatung der gesamten bundesrätlichen Verfassungsreformvorlage durch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen in erheblichem Ausmass entlastet werden kann. Es dürfte genügen, wenn die Verfassungskommissionen auf der Grundlage des vorliegenden Berichtes und der dannzumal vorliegenden Stellungnahme des Bundesrates eine abgekürzte Vorberatung, effektiv eine zweite Lesung vornehmen werden.

14 Die Arbeiten an der Weiterentwicklung des Parlamentsrechts seit 1990

Mit gleichlautenden parlamentarischen Initiativen (90.228/90.229) haben der damalige Nationalrat Petitpierre und Ständerat Rhinow am 14. März 1990 einen Katalog von Massnahmen für eine grundsätzliche Parlamentsreform aufgestellt. Nachdem beide Räte diesen Initiativen in der Herbstsession 1990 Folge gegeben hatten, arbeiteten Kommissionen beider Räte entsprechende Vorlagen aus¹⁾. Um kurzfristig wirksame Reformen erzielen zu können, beschränkte man sich bewusst auf Änderungen von Gesetzen und Ratsreglementen und stellte Verfassungsänderungen vor-

¹⁾ Die für die Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren grundlegende Reform des Kommissionensystems (zu den Zielsetzungen vgl. BBl 1991 III 629-648; IV 372-387) konnte durch Revisionen der Ratsreglemente realisiert werden und ist mit Beginn der 44. Legislaturperiode am 25. November 1991 in Kraft getreten. Gegen die drei am 4. Oktober 1991 beschlossenen Gesetzesrevisionen wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 27. September 1992 wurden die beiden Vorlagen für eine finanzielle Besserstellung und für einen Ausbau der Infrastruktur der Ratsmitglieder abgelehnt; angenommen wurde die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, mit welcher verschiedene Verbesserungen des parlamentarischen Verfahrens (verbesserte Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik, Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens, Stärkung der parlamentarischen Führungsorgane usw.) vorgeschlagen worden waren.

läufig zurück. Die beiden vorberatenden Kommissionen haben aber in ihren Berichten festgehalten, dass in einer zweiten Phase Verfassungsrevisionen geprüft werden sollen. Dabei wurden bereits namentlich erwähnt (BBl 1991 III 628, IV 371):

- die Delegation von Entscheidungskompetenzen an Kommissionen;
- die Ausdehnung der Amtsdauer der Ratspräsidien auf zwei oder vier Jahre und Wahl von mehreren Vizepräsidenten;
- die vollständige Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament.

Die parlamentarischen Initiativen Parlamentsreform wurden in der Wintersession 1991 in beiden Räten den damals neu gebildeten SPK zur weiteren Bearbeitung zugewiesen. Was die hängig gebliebenen Verfassungsänderungen betrifft, beschloss die beiden Kommissionen im Sommer 1993, gemeinsam tagende Subkommissionen unter dem Präsidium von Nationalrat Borel zur Vorberatung der beide Räte betreffenden Reformvorschläge einzusetzen. Man ging damals von einem Vorgehen in zwei Phasen aus. In einer ersten Phase sollte Volk und Ständen relativ kurzfristig, d. h. bis Ende 1995, ein Reformpaket zur Abstimmung vorgelegt werden, mit dem diejenigen Bestimmungen der Bundesverfassung über die Bundesversammlung zeitgerecht angepasst werden, welche unabhängig von einer eigentlichen Staatsleitungsreform – der zweiten Phase – in Angriff genommen werden können. Am 24. Mai 1994 verabschiedeten die «Subkommissionen Borel» ihren Entwurf einer Vorlage zuhanden der SPK des Nationalrates, welche dem Entwurf an ihrer Sitzung vom 30. Juni 1994 zustimmte und beschloss, ihn den Kantonen und den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien zur Stellungnahme vorzulegen. Von dieser Möglichkeit zur Stellungnahme haben 23 Kantone und neun Parteien Gebrauch gemacht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorschläge der Kommission inhaltlich von einer grossen Mehrheit der Vernehmlasser unterstützt wurden. Gegen die materiellen Vorschläge der Kommission hat sich nur vereinzelte Opposition erhoben.

Während sich zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Vorlage das Projekt einer Totalrevision der Bundesverfassung noch reichlich vage präsentierte, hatte es in der Zwischenzeit nun allerdings erheblich an Kontur gewonnen. Die Kommission wie auch die Mehrheit der sich zum vorgesehenen Verfahren äussernden Vernehmlasser kamen aufgrund dieser Entwicklung zum Schluss, dass die Vorlage nicht vorgezogen, sondern besser in die Totalrevision integriert werden sollte. Die Vorlage wurde mit Bericht und Beschlussentwurf vom 21. Oktober 1994 von der Kommission zwar dem Nationalrat unterbreitet (BBl 1995 I 1133–1175); darin wurde aber eine Partialrevision als nunmehr sekundäre Option im Falle eines Scheiterns oder einer Verzögerung der Totalrevision bezeichnet. In diesem Falle könnte die behandlungsreife Vorlage gewissermassen als «Auffangposition» dienen zur Realisierung derjenigen Reformanliegen, die inhaltlich kaum bestritten sind. Zur prioritären Option einer Integration in die Totalrevision hielt der Bericht fest, dass dieses Vorgehen dem Konzept der Totalrevision entspricht, «wie sie das federführende Eidg. Justiz- und Polizeidepartement in seiner Projektorganisation entworfen hat. Danach soll die Totalrevision in einem offenen Prozess erfolgen. Der Bundesrat wird voraussichtlich dem Parlament einerseits eine Vorlage einer nachgeführten Verfassung und andererseits Vorlagen für grundsätzliche Alternativen zu einzelnen Bereichen (Volksrechte, Justiz) unterbreiten. Diese Alternativen werden formell so ausgestaltet, dass sie anstelle des nachgeführten Verfassungstextes in den endgültigen Verfassungsentwurf eingebaut werden können (System des Baukastens)... Es können weitere Reformbereiche folgen, die in analoger Weise später eingebaut werden können. So können auch Ergebnisse aus der Regierungsreform zweite Phase oder aus

der Parlamentsreform später in den Verfassungsentwurf eingebaut werden (Referat von Bundesrat Koller an der Pressekonferenz des EJPD vom 27. Juni 1994). Gemäss diesem Konzept setzt die SPK mit ihrer Vorlage *einen ersten Baustein* des Gebäudes der Totalrevision. Zum gegebenen Zeitpunkt werden die nötigen formalen Anpassungen vorgenommen werden müssen, damit aus der jetzigen Partialrevision ein Teil der Totalrevision wird. Allenfalls wird die Vorlage auch noch um weitere Reformvorschläge ergänzt werden können, die sich aus den weiteren Arbeiten der SPK ergeben. Die gemeinsam tagenden Subkommissionen beider SPK haben nämlich bereits den Auftrag erhalten, in einer zweiten Phase die weitergehenden Fragen einer Parlamentsreform zu prüfen, die im Rahmen der Diskussionen über eine grundlegende Staatsleitungsreform aufgeworfen werden. Dazu gehören primär die Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung und damit verbunden die Gestaltung des Rechtsetzungsprozesses, sowie das Nationalratswahlrecht» (BBl 1995 I 1138).

Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der weiteren Arbeiten präsentiert, die gemäss dem im Bericht vom 21. Oktober 1994 entwickelten, oben zitierten Programm weitergeführt worden sind:

- a. formale Anpassung der Vorlage vom 21. Oktober 1994 an die Totalrevision;
- b. Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung sowie der Gestaltung des Rechtsetzungsprozesses;
- c. Überprüfung des Nationalratswahlrechts und weiterer Fragen wie z. B. der Kompetenzverteilung zwischen National- und Ständerat usw.

Die unter Buchstabe c erwähnten Fragen wurden in den Jahren 1994 und 1995 von den «Subkommissionen Borel» bearbeitet; die beiden SPK haben am 9./20. Februar 1995 (Nationalratswahlverfahren) und am 14./24. November 1995 (Verlängerung der Amtsdauer, Kompetenzverteilung zwischen den Räten) dazu Beschluss gefasst.

Zur Bearbeitung des unter Buchstabe b erwähnten Themenbereiches haben die beiden SPK mit Beschluss vom 5./28. September 1994 eine Expertenkommission eingesetzt¹⁾, die am 15. Dezember 1995 ihren Schlussbericht «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» abgeliefert hat (BBl 1996 II 428–534). Mit Beschluss vom 2./13. Februar 1996 haben die SPK von diesem Bericht Kenntnis genommen und über das weitere Vorgehen entschieden. Danach wurden die gemeinsam tagenden Subkommissionen beider SPK neu konstituiert²⁾. Die auftragsgemäss am 25. September 1996 den SPK unterbreiteten Anträge und der erläuternde Bericht dieser Subkommissionen dienten als Grundlage für den vorliegenden Bericht.

¹⁾ Prof. Georg Müller, Universität Zürich (Präsident); Prof. Pierre Moor, Universität Lausanne (Vizepräsident); Dr. Urs Bolz, Advokaturbüro Bolz & Keller, Bern, ehemaliger Sekretär der Verfassungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern; Prof. Ulrich Klöti, Universität Zürich; Prof. Philippe Mastroratti, Universität St. Gallen.

²⁾ Subkommission der SPK des Nationalrates: Schmid Samuel (Präsident), Cavadini Adriano, de Dardel, Ducrot, Fritsch, Fankhauser, Leu, Vollmer, Zwygart. An einzelnen Sitzungen anwesende Stellvertreter: Dettling, Gross Andreas, Straumann.
Subkommission der SPK des Ständerates: Rhinow (Präsident), Aeby, Büttiker, Frick, Wicki.

- 15 Den Reformvorschlägen zugrundeliegende Überlegungen
- 151 Die Rolle des Parlamentes in einem zeitgemässen Verständnis der Gewaltenteilung
- 151.1 Kriterien der Gewaltenteilung: Machthemmung, staatliche Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimation

Überlegungen der von den SPK eingesetzten Expertenkommission:

Die Expertenkommission hält fest, dass das primäre Ziel der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung *Machthemmung* und Verteilung der Lasten und der Verantwortung sei: staatliche Macht soll kontrolliert werden, indem sich die verschiedenen Akteure in sie teilen (BB1 1996 II 437).

Gewaltenteilung bedeutet also Beschränkung staatlicher Macht. Dabei habe ein Gewaltenteilungsmodell aber dennoch die Handlungsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Die Kompetenzen zwischen Parlament und Regierung sollen so verteilt werden, dass der Staat auf optimale Art und Weise agieren kann. Dies sei umso notwendiger, als der Staat durch die Internationalisierung von Recht und Politik sowie wegen der zunehmenden Komplexität der Probleme immer mehr gefordert sei. Die gesteigerten Ansprüche, denen der Staat heute gerecht zu werden hat, werden sowohl von «ausen» wie auch von «innen» an ihn herangetragen: Einerseits hat die internationale Verflechtung der Politik zugenommen; der Nationalstaat muss zunehmend auf inter- und supranationaler Ebene agieren können. Andererseits macht es die Ausdifferenzierung der Gesellschaft schwieriger, die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu integrieren. Schliesslich hinterlässt die wirtschaftliche, technische und soziale Entwicklung Folgeprobleme, die ein Engagement des Staates in immer neuen Bereichen erfordert, sei es, indem er den Umgang mit neuen Technologien zu regeln hat, sei es, indem er sich mit Umweltproblemen auseinandersetzen muss. Wenn der Staat vor immer grösseren Herausforderungen steht, dann wird die Effektivität zu einem wichtigen Kriterium für staatliches Handeln. Sie ergänzt das bis anhin im Vordergrund stehende Kriterium der Legalität, d. h. der Staat wird nicht nur daran gemessen, ob er rechtmässig handelt, sondern auch daran, ob er die gesellschaftlichen Probleme wirksam löst.

Vor diesem Hintergrund könne es deshalb nicht darum gehen, die eine Gewalt auf Kosten der anderen zu stärken, sondern sowohl die Regierung als auch das Parlament sollen befähigt werden, dem Machtverlust, den beide Organe erleiden, entgegenzuwirken (BB1 1996 II 439).

Die SPK teilen die Auffassung, dass der Staat an Handlungsfähigkeit verloren hat. Es wurden jedoch auch Zweifel geäussert, ob die politische Steuerung gesellschaftlicher Prozesse durch institutionelle Reformen verbessert werden könne. Tatsächlich hängt der immer kleiner werdende Handlungsspielraum des Staates nur teilweise mit seiner institutionellen Ausgestaltung zusammen. Doch geht es hier nicht um die Frage, was der Staat tun soll, sondern *wie* er seinen im politischen Prozess zu definierenden Handlungsspielraum am effizientesten und demokratischsten nutzen kann. Wo der Staat tätig werden kann, wird durch Verfassung und Gesetz festgelegt und ist immer

eine Frage des politischen Aushandlungsprozesses. Diese ihnen rechtlich zustehenden Einflussmöglichkeiten sollen die staatlichen Institutionen jedoch wirksam nutzen. Die in diesem Bericht präsentierten Vorschläge sollen dazu beitragen, dass Parlament und Regierung dies in optimaler Kooperation zusammen tun können.

Wie der Expertenkommission geht es den SPK deshalb nicht darum, die Kompetenzen des Parlamentes möglichst weit auszubauen. Im Zentrum steht vielmehr die Frage der bestmöglichen Aufgabenverteilung. Das heisst, dass sich das Parlament in gewissen Bereichen auch entlasten soll. Dabei ist neben den Kriterien der Machthemmung und der Handlungsfähigkeit immer auch das Kriterium der demokratischen Legitimität zu berücksichtigen. Wichtige Entscheidungen bedürfen einer breiten demokratischen Legitimation, auch wenn es vielleicht auf den ersten Blick effizienter wäre, sie in einem engeren Kreis zu fällen. Das Parlament stellt demokratische Legitimität insofern her, indem es allen gesellschaftlichen Interessen gemäss ihrem Wähleranteil Möglichkeiten der Mitwirkung eröffnet. Voraussetzung demokratischer Mitwirkung ist in jedem Fall die durch das parlamentarische Verfahren ermöglichte Öffentlichkeit und Transparenz der Rechtsetzungs- und Entscheidungsprozesse. Die Ausarbeitung der Rechtsetzung darf deshalb nicht in dem öffentlichen Einblick entzogene Räume, in «Dunkelkammern» von Verwaltung und Interessenverbänden verlagert werden.

151.2 Zeitgemässe Ausgestaltung der Gewaltenteilung

Überlegungen der von den SPK eingesetzten Expertenkommission:

Dem Ziel einer verbesserten staatlichen Handlungsfähigkeit entspricht gemäss Expertenkommission ein *Modell der kooperierenden Gewalten* am besten. Das herkömmliche, in der älteren schweizerischen Staatsrechtslehre vertretene Schema der strikten Gewaltenteilung, wonach die verschiedenen Staatsfunktionen je auf die Behörden aufgeteilt werden, d. h. die Legislative für die Rechtsetzung und die Exekutive für die Rechtsanwendung zuständig ist, sei überholt. Gewaltenteilung sei nicht zu verwechseln mit einer strikten Funktionsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren bzw. Gewalten. Die Vorstellung, dass das Parlament in den Gesetzen den politischen Inhalt bestimmt und Regierung und Verwaltung den parlamentarischen Willen «neutral» ausführen, wird denn auch in der neuen staatsrechtlichen Literatur als unrealistisch bezeichnet (BBJ 1996 II 437 ff.).

Es sei daher eher von einem System auszugehen, in dem die verschiedenen Organe nicht alleine für eine bestimmte Funktion zuständig seien, sondern verschiedene Teilfunktionen übernehmen würden. Somit sind mehrere Organe an den wichtigen Prozessen der Politikgestaltung beteiligt. Das heisst insbesondere, dass sowohl Bundesrat wie Bundesversammlung in ausgewogener Weise an Rechtsetzung, Regierung und Verwaltung sowie Kontrolle mitzuwirken haben. Die verschiedenen staatlichen Organe sind deshalb in hohem Masse auf gegenseitiges Zusammenwirken angewiesen. Das schweizerische System der Gewaltenteilung, das zwar von einer weitgehenden formellen Unabhängigkeit der Organe Parlament und Regierung gekennzeichnet ist, ist seit jeher auch von Elementen der Kooperation zwischen diesen Organen geprägt. An dieser Tradition soll angeknüpft und diese Kooperation optimiert werden.

Die Idee der Kooperation ermögliche durchaus auch, dass die beiden Organe in einem gesunden Konkurrenzverhältnis stehen. Wenn in den letzten 30 Jahren die Stellung des Parlamentes in verschiedenen Reformen gestärkt wurde, so geschah dies, um ein besseres Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung herzustellen. *Kooperation setze gleichwertige Partner voraus*, die sich nicht gegenseitig blockieren, sondern je nach Eignung ihren bestmöglichen Beitrag zur demokratischen Staatsleitung leisten (BBJ 1996 II 439 ff.).

Die SPK teilen die Auffassung, dass die Idee der strikten Gewaltenteilung überholt ist. Sie beurteilen jedoch die Begriffe der «kooperierenden und gleichwertigen Gewalten» als zu wenig präzise. Bestmögliche Kooperation ist sicher ein Ziel, schliesst jedoch eine klare Aufgabenteilung nicht aus. Die Verantwortlichkeiten sollen klar zugewiesen werden. Das Parlament als direkt legitimiertes Repräsentationsorgan des Volkes und der Stände wählt die Regierung, sollte mit seiner Gesetzgebung weitgehend die Grundzüge und den Rahmen ihrer Tätigkeit bestimmen und eine wirksame Obergangsüberwachung über diese Tätigkeit ausüben können. Das Ziel institutioneller Reformen sollte es sein, Defizite des Parlamentes bei der Wahrnehmung dieser Verantwortlichkeiten abzubauen.

151.3 Defizite seitens des Parlamentes

Wo muss nun das Parlament ansetzen, um seinen Beitrag zur Handlungsfähigkeit des Staates zu verbessern? Die Expertenkommission diagnostizierte die folgenden Mängel (BBJ 1996 II 439 ff.):

- Das Parlament sei zu stark auf das Instrument Gesetz fixiert. Die Leistungsfähigkeit des Gesetzes als Steuerungsmittel sei jedoch beschränkt. Der moderne Staat müsse mit einer Vielzahl von Steuerungsmitteln agieren können, um wirksam die Probleme der heutigen Gesellschaft angehen zu können. Andere Steuerungsmittel wie die Planung oder die Finanzgewalt würden jedoch vom Parlament in unbefriedigender Weise genutzt.
- Zum steuerungsmässigen Defizit komme das Defizit bei der Kontrolle und Evaluation: Das Parlament habe zu wenig Kenntnisse über die Umsetzung der Gesetze, die Verwendung der von ihm bewilligten Ressourcen und die Wirkung der eingesetzten Steuerungsmittel.
- Das Parlament konzentriere sich zu stark auf gestalterische Detailarbeit, für die es weniger geeignet sei. Nicht alles, was die Bundesversammlung heute selber entscheidet, müsse auf ihrer Stufe geschehen. Die Wähler und Wählerinnen erwarteten von ihren Abgeordneten, dass sich diese mit den für sie wichtigen Fragen beschäftigen. Die Bundesversammlung sollte von Regelungen entlastet werden, die weniger wichtig sind oder für deren Erlass sie sich nicht eignet.

- Das Parlament habe zu wenig Anteil an der Staatsleitungsfunktion, verstanden im Sinne von Setzen von Zielen und Planung der Staatstätigkeit. Da diese weitgehend dem Bundesrat überlassene Funktion immer wichtiger wird, habe das Parlament immer weniger Einfluss. Das Parlament sollte nicht erst in den Entscheidungsprozess eingreifen können, wenn bereits eine ausgearbeitete Vorlage vorliegt, um dann allenfalls einen Scherbenhaufen zu produzieren. Es sollte schon in einem früheren Zeitpunkt Verantwortung übernehmen können.

Die SPK stimmen mit der Expertenkommission darin überein, dass das parlamentarische Instrumentarium zu verfeinern ist und dass neben dem Gesetz weitere Steuerungsmittel genutzt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch zu betonen, dass es sich bei der Schweizerischen Bundesversammlung um ein «Halbberufsparlament»¹⁾ handelt: Von ihren Mitgliedern wird ein zeitliches Engagement erwartet, das einer halbtags ausgeübten beruflichen Tätigkeit entspricht, ohne dass sie dafür entsprechend entschädigt würden. Die Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder entsprechen oft nicht den Anforderungen, denen ein Parlamentarier oder eine Parlamentarierin heute zu genügen hat. In der Volksabstimmung vom September 1992 wurden dem Parlament und seinen Mitgliedern bessere Arbeitsbedingungen verweigert. Dies ist in Betracht zu ziehen, wenn neue Instrumente geschaffen werden. Diese dürfen das Parlament und seine Mitglieder nicht überfordern.

Die Konzentration auf das Wichtige entspricht den beschränkten Ressourcen und ist im Prinzip zu begrüßen. Es ist hier aber auch auf die Rolle der Parlamentsmitglieder als Vertreter und Vertreterinnen ihrer Wählerschaft aufmerksam zu machen. Die Parlamentsmitglieder übernehmen oft eine Ombudsfunktion, die sie dazu veranlasst, auch sogenannte «Detailanliegen» in den Entscheidungsprozess einzubringen. Dieser Repräsentationsaspekt parlamentarischer Tätigkeit ist nicht zu vernachlässigen. Die Anregung der Expertenkommission, Gesetzesvorlagen etwas distanzierter zu betrachten, ist jedoch ernstzunehmen. Das Parlament muss seine knappen Ressourcen sinnvoll nutzen; eine gewisse Konzentration auf das Wesentliche ist deshalb anzustreben.

Die SPK teilen die Auffassung der Expertenkommission, dass die Staatsleitungsfunktion immer mehr an Bedeutung gewinnt. Der immer komplexer werdenden Rechtsetzung gehen oft intensive Verhandlungen und Vorarbeiten voraus. Wenn das Parlament die «oberste Gewalt» sein soll, hat es sich frühzeitig in den politischen Prozess einzubringen, sonst verliert es an Einfluss. Es soll deshalb bei der Planung der Staatstätigkeit mitwirken. Auch im Bereich der Aussenpolitik sollte sich das Parlament frühzeitig zu Wort melden und die Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik selbst definieren.

¹⁾ Vgl. Riklin, Alois/Möckli, Silvano: Milizparlament? In: Parlamentsdienste (Hrsg.): Das Parlament – oberste Gewalt des Bundes? Bern 1991, S. 145 ff.

152.1 Vorschläge betreffend das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung

Welche konkreten Reformen im Bereich des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung sind nun notwendig? Die SPK haben hier einige Anregungen der Expertenkommission übernommen und sie zum Teil modifiziert. Die folgenden Vorschläge orientieren sich an einer modernen Vorstellung der Gewaltenteilung und sollen Antworten darstellen auf die oben diagnostizierten Defizite:

- Die *Rechtsetzungskompetenzen* sind neu so abzugrenzen, dass die Transparenz über die Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat erhöht wird. Die verfassungsmässige Zuständigkeit des Parlamentes für den Erlass der wichtigen Rechtsnormen entspricht dem Kriterium der demokratischen Legitimität. Die Repräsentanten und Repräsentantinnen des Volkes und allenfalls dieses selbst sollen über wichtige Fragen entscheiden können. Die Verordnungskompetenz des Bundesrates «auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze» – somit der Verzicht auf das Erfordernis einer Ermächtigungsklausel für jede Verordnung und die oft schwierige Unterscheidung zwischen vollziehenden und gesetzvertretenden Verordnungen – erhöht die Flexibilität der bundesrätlichen Rechtsetzung und schafft Klarheit. Der Klarheit soll auch die mit einer Neuregelung des Dringlichkeitsrechts und dem Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorgenommene Vereinfachung der Erlassformen dienen.
- Der Bundesversammlung wird die Verantwortung für die *grundlegenden Zielsetzungen der Aussenpolitik* übertragen. Die Aussenpolitik soll nicht nur vorwiegend eine exekutive Aufgabe darstellen, auf die das Parlament nur einwirkt. Das Parlament soll über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden und damit dem Bundesrat einen verbindlichen Rahmen für die Wahrnehmung seiner aussenpolitischen Kompetenzen setzen.
- Die vom Parlament auch in der Vergangenheit bereits wahrgenommene Kompetenz, über *wichtige Einzelakte* beschliessen zu können, soll verfassungsmässig abgesichert werden. Das Parlament soll die verfassungsmässig garantierte Möglichkeit haben, über wichtige Projekte des Bundes, welche häufig auch auf grosses Interesse bei den Wählerinnen und Wählern stossen, entscheiden zu können, soweit ein Gesetz dies vorsieht.
- Mit dem «Auftrag» wird die alte Streitfrage betreffend die Rechtsnatur der Motion geklärt. Die Bundesversammlung soll die Geschäftsführung des Bundesrates wirksam beeinflussen können, ohne dass die formalen Kompetenzen verwischt werden. Der Auftrag ist ein zentrales Instrument im Zusammenwirken zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Er trägt dem Erfordernis einer engen Zusammenarbeit Rechnung, indem die Bundesversammlung dem Bundesrat nicht nur in ihrem Zuständigkeitsbereich Aufträge erteilen, sondern auch in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Die Zuständigkeiten sollen jedoch auch hier nicht verwischt werden, d. h. der Auftrag wirkt im Kompetenzbereich des Bundesrates nur als Richtlinie.
- In der Verfassung wird festgehalten, dass die Bundesversammlung bei der *Planung der Staatstätigkeit* mitwirkt. Es wurde bewusst darauf verzichtet, das Parlament systematisch an der staatlichen Planung zu beteiligen, indem es zum Beispiel – wie dies in einigen Kantonen der Fall ist – die Richtlinien der Regierungspolitik genehmigt. Der Regierung soll hier im Sinne einer effizienten und kohä-

- renten Planung die Hauptverantwortung zukommen, das Parlament soll jedoch mit geeigneten Instrumenten wie dem Auftrag punktuell und gezielt einwirken können. Die offene Formulierung in der Verfassung lässt jedoch die Türe für verschiedene gesetzliche Lösungen zur Beteiligung des Parlamentes an Planungs- und anderen staatsleitenden Prozessen offen.
- Der Bundesversammlung hat dafür zu sorgen, dass die *Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes evaluiert* wird. Die Nutzung des Instruments der Wirksamkeitsprüfung staatlicher Massnahmen drängt sich umso mehr auf, je grösser die an den Staat gestellten Anforderungen sind. Der Verfassungsartikel soll eine gewisse Garantie geben, dass solche Evaluationen tatsächlich vorgenommen werden. Evaluationen sind nicht nur ein Instrument der Regierung, sondern auch des Parlamentes. Sie können zum Beispiel im Rahmen der Oberaufsicht eingesetzt werden. Daneben hat das Parlament aber auch seine eigene Gesetzgebungstätigkeit zu hinterfragen.
 - Auf Verfassungsebene wird Raum geschaffen für flexible gesetzliche Lösungen betreffend *Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Tätigkeiten*. Ausgehend von einem Konzept der strikten Gewaltenteilung dürfen heute keine Bundesbeamten – sowie übrigens auch keine Geistlichen – ein Mandat als Nationalrat ausüben. Allerdings dürfen heute sogar Chefbeamte im Ständerat oder Verwaltungsräte von SBB und PTT in beiden Räten Einsitz nehmen. Die SPK sprechen sich gegen schematische Lösungen aus und befürworten eine differenzierte Regelung, wonach in beiden Räten diejenigen Personen keinen Einsitz nehmen sollen, die am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind. Die Verfassungsbestimmung betreffend Unvereinbarkeiten ist deshalb offen genug zu formulieren, damit die entsprechenden gesetzlichen Regelungen möglich sind.

152.2 Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise des Parlamentes

Wenn das Parlament in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat zu einer bestmöglichen Handlungsfähigkeit des Staates beitragen soll, muss seine Arbeitsweise darauf abgestimmt sein. Allerdings setzen hier die beschränkten Infrastrukturen dem Parlament und seinen Mitgliedern immer wieder Grenzen. Vor dem Hintergrund des negativen Volksentscheides vom September 1992 müssen sich Reformen zur Zeit auf die Verbesserung von Strukturen und Verfahrensweisen beschränken. Diese sind optimal auszugestalten, damit das Parlament seine Aufgaben trotz beschränkter Ressourcen effizient und effektiv wahrnehmen kann. Die SPK schlagen deshalb insbesondere die folgenden Verbesserungen vor:

- *Die Ratspräsidien sind zu stärken*. Die Aufgaben der Ratspräsidien sind immer zahlreicher und anspruchsvoller geworden. Es wird deshalb vorgeschlagen, einen zweiten Vizepräsidenten bzw. eine zweite Vizepräsidentin zu wählen. Somit können die Aufgaben auf mehrere Schultern verteilt und eine Stärkung in der Kontinuität der Ratsführung erreicht werden.
- Die Möglichkeit soll geschaffen werden, dass *parlamentarischen Kommissionen auch Entscheidungskompetenzen (ausser im Bereich der Rechtsetzung) übertragen werden können*. Der Verfassungsentwurf des Bundesrates wird der gestiegenen Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen insofern gerecht, als er diese erwähnt und auch die Möglichkeit der Einsetzung von gemeinsamen Kommissionen beider Räte vorsieht. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Parlamentes soll zusätzlich die Möglichkeit geschaffen werden, gewisse Entscheide durch parlamentarische Kommissionen abschliessend fällen zu lassen.

Die SPK haben die Artikel betreffend die Organisation und das Verfahren der Bundesversammlung und ihr Verhältnis zum Bundesrat systematisch durchgearbeitet. Neben den hier dargelegten Reformvorschlägen wurden diverse weitere Artikel leicht angepasst, um die Praxis möglichst adäquat wiederzugeben oder allenfalls kleinere Anpassungen derselben zu bewirken.

2 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den einzelnen Verfassungsartikeln

21 Allgemeine Bestimmungen

211 Artikel 133 Wählbarkeit

Artikel 133 VE 96 verankert den Grundsatz des allgemeinen passiven Wahlrechts, schliesst aber entsprechend dem Artikel 75 BV die Personen «geistlichen Standes» von diesem passiven Wahlrecht aus. Bereits mit ihrer Vorlage vom 21. Oktober 1994 für eine Partialrevision der geltenden Bundesverfassung hat die SPK des Nationalrates die Streichung dieser Ausnahmebestimmung vorgeschlagen (BBl 1995 I 1140 ff.). Sie erfüllte damit das Anliegen einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Sieber (EVP/ZH), welcher der Nationalrat am 19. März 1993 ohne Gegenstimme Folge gegeben hatte.

Beim Ausschluss der Personen «geistlichen Standes» von der Wählbarkeit in den Nationalrat handelt es sich um ein heute sinnentleertes Relikt aus dem letzten Jahrhundert. Diese Verfassungsbestimmung widerspricht dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechtes. Besondere Gründe, die eine Abweichung von diesem zentralen Grundsatz eines demokratischen Staates rechtfertigen würden, liegen nicht vor. Eine derartige Diskriminierung einer bestimmten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern ist eines demokratischen Staates unwürdig und muss daher aufgehoben werden. Der Ausschluss von Angehörigen des geistlichen Standes vom passiven Wahlrecht ist zudem auch vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Bestimmungen fragwürdig. So hat gemäss Artikel 25 des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, dem die Schweiz 1992 beigetreten ist, jeder Staatsbürger das Recht zu wählen und gewählt zu werden (SR 0.103.2).

Im Jahre 1848 mag die Furcht vor einer übermässigen Einflussnahme kirchlicher Amtsträger auf das politische und parlamentarische Geschehen noch verständlich gewesen sein. Heute jedoch kann niemand mehr eine derartige Gefahr ernsthaft geltend machen. Andere gesellschaftliche Gruppierungen üben heute einen viel grösseren Einfluss auf das parlamentarische Geschehen aus – übrigens ohne dass der Ausschluss ihrer Vertreter aus dem Parlament erwogen würde. Andererseits könnte eingewendet werden, der Artikel 75 BV in seiner heutigen Form schütze die Kirchen vor einer Politisierung und den daraus resultierenden inneren Problemen. Diese Argumentation bevormundet die Kirchen von Staates wegen; es muss diesen überlassen bleiben, ob sie eine kirchliche Amtsausübung mit einem parlamentarischen Mandat als vereinbar betrachten oder nicht¹⁾.

¹⁾ Es sei im weiteren verwiesen auf die Ausführungen zum Anwendungsbereich und der Tragweite von Art. 75 BV sowie zu seiner Entstehung und früheren Revisionsbestrebungen im Bericht der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl 1995 I 1140 ff.).

Artikel 134 VE 96 enthält die Unvereinbarkeitsregelungen betreffend alle Bundesbehörden. Die Zusammenfassung der in der geltenden Verfassung in verschiedenen Artikeln enthaltenen Regelungen ist zu begrüßen. Die Transparenz wird dadurch eindeutig erhöht.

Absatz 1 stellt klar, dass die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates und des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören können. Diese Bestimmung stellt das zentrale Element der personellen Gewaltentrennung dar und ist deshalb in der Verfassung zu verankern.

Absatz 2 verbietet Nebentätigkeiten von Mitgliedern des Bundesrates sowie von vollamtlichen Bundesrichtern und Bundesrichterninnen, während Absatz 3 den Bediensteten des Bundes ein Mandat im Nationalrat ebenso wie die Richtertätigkeit am Bundesgericht verwehrt. Im Sinne der gängigen Interpretation der geltenden Verfassung ist nicht mehr vom engen Begriff «Beamte» die Rede, sondern die Unvereinbarkeitsregel gilt für alle Bediensteten des Bundes. Nach wie vor können diese jedoch im Ständerat Einsitz nehmen, sofern das kantonale Recht sie daran nicht hindert.

Hier setzt die Vorlage 94.428 der SPK des Nationalrates für eine Partialrevision der Bundesverfassung im Bereich Parlamentsrecht an, welche diese Ungleichbehandlung der beiden Räte beseitigen will (BB1 1995 I 1145 f.). Die Kommission sprach sich aufgrund grundsätzlicher Überlegungen zur personellen Gewaltentrennung für eine Gleichbehandlung der beiden Räte aus. Es sollte vermieden werden, dass höhere Beamte sich im Parlament vor die Alternative gestellt sehen können, entweder ihrem vorgesetzten Departementsvorsteher bzw. dem Gesamtbundesrat entgegenzutreten oder aber aus Loyalität gegenüber ihren Vorgesetzten auf ihre freie Mandatsausübung zu verzichten. Der Ständerat ist keine Behörde der Kantone, sondern eine Bundesbehörde. Diese Auffassung wird auch von einer Mehrheit der Kantone geteilt: 14 von 19 sich äussernden Kantonen haben im von der SPK des Nationalrates durchgeführten Vernehmlassungsverfahren der Regelung der Unvereinbarkeiten mit einem Ständeratsmandat durch den Bund zugestimmt, bekunden also mit dieser Kompetenzabtretung keine Mühe (BB1 1995 I 1146).

Die SPK des Nationalrates kam zudem zum Schluss, dass auch eine materielle Überprüfung der geltenden Unvereinbarkeitsbestimmungen betreffend Parlamentsmandate vorgenommen werden muss. So wird als störend empfunden, dass einerseits zum Beispiel ETH-Professoren oder Postangestellte nicht Mitglieder des Nationalrates werden können, Mitglieder von Verwaltungsräten der PTT oder der SBB hingegen schon. Eine Mehrheit der SPK des Nationalrates vertrat deshalb die Auffassung, dass den Problemen der Unvereinbarkeiten differenziert Rechnung getragen werden müsse. Sie hat bereits die Grundzüge einer entsprechenden Gesetzgebung aufgezeigt. Die Ausgestaltung eines Gesetzes betreffend Unvereinbarkeiten zwischen einer Anstellung beim Bund und einem Parlamentsmandat würde im wesentlichen gemäss zwei Grundsätzen erfolgen: Zum einen soll die Unvereinbarkeit mit einem Mandat in der Bundesversammlung auf Chefbeamte beschränkt werden, die in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind. Zum anderen soll die Unvereinbarkeit gelten für Verwaltungsräte öffentlicher

Betriebe sowie Personen, die im Dienst des Bundes wichtige Funktionen mit weittragenden Entscheidungsbefugnissen ausüben.¹⁾

Die SPK sind nach wie vor der Ansicht, dass die detaillierte Regelung der Unvereinbarkeiten für Bedienstete des Bundes auf Gesetzesstufe erfolgen soll. Zu den im Bericht zur Vorlage 94.428 skizzierten und oben kurz zusammengefassten Überlegungen zur Ausführungsgesetzgebung haben sie nicht weiter Stellung genommen. Eine eingehende Diskussion hierzu hat bei der Ausarbeitung dieser Gesetzgebung zu erfolgen.

Die Konkretisierung von Artikel 134 Absatz 2 VE 96 hat bereits heute auf Gesetzesstufe sowohl für Bundesratsmitglieder (Art. 31 des Verwaltungsorganisationsgesetzes VwOG: SR 172.010) als auch für Bundesrichter und Bundesrichterrinnen (Art. 3 des Bundesrechtspflegegesetzes; OG: SR 173.110) stattgefunden. Die SPK erachten die in diesen Gesetzen festgehaltenen Bestimmungen als sinnvoll. Um Missverständnisse zu vermeiden, soll dieses Verbot auch weiterhin in der Verfassung verankert bleiben. Betreffend Absatz 3 jedoch soll auf Verfassungsebene Raum für eine flexible gesetzliche Lösung geschaffen werden. Die SPK des Nationalrates hat einen möglichen Weg für eine gesetzliche Regelung für Unvereinbarkeiten zwischen einer Tätigkeit beim Bund und einem Parlamentsmandat aufgezeigt, der nicht durch eine Bestimmung auf Verfassungsebene versperrt werden sollte. Artikel 134 Absatz 3 soll deshalb gestrichen werden, womit auch dem Bedürfnis nach einer schlanken Verfassung entsprochen werden kann.

213 Artikel 135 Amtsdauer

Die in Artikel 135 VE 96 vorgenommene Zusammenfassung der heute an verschiedenen Stellen zerstreuten Bestimmungen über die Amtsdauer der obersten Bundesbehörden wird von den SPK unterstützt. Sie haben auch zur Kenntnis genommen, dass die bisher auf Gesetzesstufe (Art. 5 des Bundesrechtspflegegesetzes; OG) geregelte sechsjährige Amtsdauer für Richterinnen und Richter des Bundesgerichts auf Verfassungsebene gehoben wird. In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob die Amtsdauer der Bundesrichter an die Amtsdauer der anderen Behörden angepasst werden sollte. Das Gebot der Unabhängigkeit der Richtertätigkeit spricht jedoch für eine längere Amtsdauer.

Die SPK haben im Jahre 1995 eingehend geprüft, ob eine Verlängerung der Legislaturperiode des Nationalrates auf fünf Jahre ins Auge gefasst werden sollte. Es wurde zwar festgehalten, dass die etwa beklagte Kurzatmigkeit der Bundespolitik im Zusammenhang steht mit der im internationalen Massstab eher kurzen Legislaturdauer. Gerade das schweizerische politische System würde eine längere Legislaturdauer besser ertragen als repräsentative Demokratien, weil die Stimmberechtigten dank der Volksrechte auch zwischen den Wahlen Einfluss nehmen können. Der

¹⁾ Im Bericht der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 sind die Grundsätze einer möglichen Regelung ausführlich dargestellt und begründet. Ebenso finden sich in diesem Bericht eine ausführlichere Darstellung der geltenden Praxis, von früheren Reformbemühungen und der Argumente der SPK des Nationalrates für die Gleichbehandlung der beiden Räte und der differenzierten Regelung der Unvereinbarkeiten auf Gesetzesebene (BBJ 1995 I 1143 ff.).

Vorschlag wurde aber abgelehnt, weil eine Verlängerung der Legislaturdauer auch erhebliche Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden haben dürfte. Diese kennen heute meist auch vierjährige Legislaturperioden. Auch müsste ein derartiger Wunsch aus der Bevölkerung kommen und dürfte nicht vom Parlament selbst ausgehen, das den Eindruck erwecken würde, sich «in eigener Sache» ein längeres Mandat zulegen zu wollen.

22 Bundesversammlung: Organisation

221 Artikel 139 Stellung

Artikel 139 Absatz 1 VE 96 hält den Grundsatz der Suprematie der Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone fest. Die SPK erachten es als wichtig, dass dieses Prinzip in der Verfassung festgehalten wird. Sie gehen zwar keineswegs von einem System der strikten Gewaltentrennung aus und befürworten eine enge Kooperation zwischen Parlament und Regierung, die es auch erlaubt, gewisse Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Die Kooperation zwischen den Gewalten darf jedoch nicht zu einer Konfusion der Verantwortlichkeiten führen, d. h. es muss klargestellt sein, wer schliesslich entscheidet. Die Suprematie des Parlamentes als direkt vom Volk gewählte Behörde ergibt sich aus dem Erfordernis der demokratischen Legitimität staatlicher Entscheide. Diese Suprematie findet ihren Ausdruck in allen wesentlichen Beziehungen der Bundesbehörden: die Bundesversammlung wählt die anderen Bundesbehörden, sie bestimmt mit ihrer Gesetzgebung weitgehend den Rahmen und die Grundlage der Tätigkeit der anderen Bundesbehörden und sie übt die Oberaufsicht über deren Tätigkeit aus.

In Artikel 139 Absatz 2 VE 96 ist das Prinzip der zwei gleichberechtigten Kammern verankert. Dieses wurde zwar schon verschiedentlich in Frage gestellt, indem insbesondere die Rolle des Ständerates kritisiert wurde. Entsprechende Diskussionen führten jedoch immer zu einer Bestätigung des Grundsatzes der zwei gleichgestellten Räte, welcher ein wesentlicher Bestandteil des politischen Systems des schweizerischen Bundesstaates darstellt (vgl. dazu ausführlicher Ziff. 231). Artikel 139 ist deshalb so in die revidierte Verfassung aufzunehmen, wie er im Entwurf des Bundesrates formuliert worden ist. Die SPK äussern sich somit nicht dazu, ob dem Ständerat angesichts von Forderungen seitens der Kantone nach besserer Vertretung ihrer Interessen auf Bundesebene in Zukunft eine andere Stellung zukommen sollte. Wenn überhaupt, dann wären entsprechende Reformen im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform vorzunehmen.

222 Artikel 140 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

Artikel 140 VE 96 legt fest, dass der Nationalrat aus 200 Mitgliedern besteht, und regelt die Grundzüge des Wahlverfahrens. Es werden die geltenden Bestimmungen übernommen, wonach der Nationalrat nach dem Proporzwahlrecht gewählt wird und alle vier Jahre eine Gesamterneuerung stattfindet (Abs. 2; vgl. zu den Fragen der Legislaturdauer und der Amtszeitbeschränkungen auch Ziff. 213). Im weiteren wird am System der Kantone als Wahlkreise und der Sitzverteilung auf die Kantone nach der Bevölkerungszahl festgehalten (Abs. 3 und 4).

Das System der Kantone als Wahlkreise steht insofern im Widerspruch mit dem in Absatz 2 festgehalten Grundsatz des Proporz, als in kleinen Kantonen faktische Majorzwahlen stattfinden. Die Wahlchancen in grossen und kleinen Kantonen sind somit extrem unterschiedlich. Zum anderen leidet die Übersichtlichkeit in grossen Kantonen, wenn bis zu 34 Sitze zu besetzen sind und eine grosse Parteienzersplitterung stattfindet. Diese Gründe bewogen von den SPK eingesetzte Subkommissionen dazu, eine grundsätzliche Überprüfung des Nationalratswahlrechts vorzunehmen. Im Auftrag der SPK haben Prof. Wolf Linder und Dr. Hans Hirter vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern eine Untersuchung vorgelegt über die konkreten Auswirkungen einer Änderung der Wahlkreiseinteilung (Zusammenlegung kleiner Kantone und/oder Aufteilung grosser Kantone) sowie der Einführung verschiedener Formen von Sperrklauseln. Die von Nationalrat François Borel (SP/NE) präsidierten Subkommissionen haben sich auf der Grundlage dieses Berichts eingehend mit möglichen Reformen beschäftigt. Sie sind jedoch zum Schluss gekommen, dass eine Neueinteilung der Wahlkreise nicht in Frage kommen kann, weil die Kantone historisch gewachsene politische Einheiten bilden, die nicht beliebig neu gestaltet werden können. Ebenso ist auf das Instrument der Sperrklauseln zu verzichten. Eine Sperrklausel von 5 Prozent ist wirkungslos, da das natürliche Quorum in den meisten Kantonen höher liegt. Eine kantonale Sperrklausel von 10 Prozent oder eine nationale Sperrklausel von 5 Prozent würden hingegen einen zu grossen Eingriff in die Parteienlandschaft darstellen. Gerade in einem System mit direktdemokratischen Elementen ist es sinnvoller, wenn kleinere Gruppierungen ihre Meinung im Parlament zum Ausdruck bringen können, als wenn sie in eine ausserparlamentarische Oppositionsrolle gedrängt werden.

Die SPK haben am 9. bzw. 20. Februar 1995 zustimmend vom Bericht ihrer Subkommissionen Kenntnis genommen und sich damit gegen Reformen im Bereich des Nationalratswahlrechts ausgesprochen.

In den SPK wurden unterschiedliche Meinungen zur Frage der Wahlkreiseinteilung geäussert. Während die einen eher die grossen Wahlkreise im Visier haben und diese aufteilen möchten, steht für die anderen das Anliegen der Bildung von Wahlkreisverbänden durch mehrere kleine Kantone zwecks Verbesserung der Reststimmenverwertung im Vordergrund. Es werden deshalb keine Änderungsanträge zu Artikel 140 unterbreitet. Ebenso wird auf eine Streichung von Absatz 3 verzichtet, welche es ermöglichen würde, später auf Gesetzesebene nach einem Kompromiss in der Frage zu suchen.

Bezüglich Absatz 4 wurde darauf hingewiesen, dass bei der Ermittlung der Bevölkerungszahl für die Sitzzuteilung bisher auf die Daten der nur alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählung abgestützt wurde. In Zukunft sollte sinnvollerweise nicht mehr auf diese schnell veralteten Daten zurückgegriffen werden, sondern auf die aktuelleren kantonalen Statistiken.

223 Artikel 141 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

Artikel 141 VE 96 regelt die Zusammensetzung des Ständerates. Im Gegensatz zum Verfahren für Nationalratswahlen ist das Verfahren für Wahlen in den Ständerat Angelegenheit der Kantone. Die Mitglieder des Ständerates repräsentieren die Kantone; diese haben demnach auch das Verfahren zu bestimmen, gemäss welchem ihre Repräsentanten ausgewählt werden.

Auch wenn der Ständerat die föderalistische Repräsentation gewährleistet, ist er dennoch eine Bundesbehörde. Die SPK des Nationalrates erachtet es als folgerichtig, wenn seine Mitglieder durch den Bund entschädigt werden. Sie hat deshalb in ihrer Vorlage für eine Partialrevision der Bundesverfassung vorgeschlagen, dass die Ständeräte und Ständerätinnen wie die Mitglieder des Nationalrates vom Bund zu entschädigen sind, und Artikel 83 analog zu Artikel 79 BV zu formulieren ist (BBl 1995 I 1153f.). Schon heute entschädigen gemäss Entschädigungsgesetz vom 18. März 1988 die Kantone die Mitglieder des Ständerates lediglich für die Teilnahme an den Ratsessionen und entrichten ihnen die Jahresentschädigung. Alle übrigen Entschädigungen, zum Beispiel für die Teilnahme an Kommissionssitzungen, werden vom Bund übernommen. Diese Unterscheidung wird zum Teil durch die wenig überzeugende Argumentation gerechtfertigt, dass die Ständeräte und Ständerätinnen im Rat selber als Delegierte ihres Kantons, in einer Kommission jedoch als Delegierte des Rates betrachtet werden können (BBl 1972 I 613).

Gemäss Jean-François Aubert passt denn auch Artikel 83 der geltenden Verfassung «schlecht zur Einstufung des Ständerates als Bundesbehörde» (Komm. BV, Art. 83, Rz. 2). Indem gemäss Verfassungsentwurf die Entschädigungsfragen nicht mehr auf Verfassungsebene geregelt werden sollen, besteht die Möglichkeit, das Entschädigungsgesetz entsprechend anzupassen und die beiden Räte gleichzubehandeln. Die Gelegenheit einer Totalrevision sollte genutzt werden, um die schon immer als nicht verfassungswürdig eingestuften Entschädigungsregelungen in den Artikeln 79 und 83 der geltenden Bundesverfassung zu streichen. Die SPK begrüsst deshalb das vorgeschlagene Vorgehen.

In den SPK wurde auch die Frage einer Neuverteilung der Ständeratssitze auf die Kantone¹⁾ und insbesondere die Frage der Vertretung der Halbkantone aufgeworfen. Es werden jedoch hierzu keine Anträge gestellt. Einerseits steht im Rahmen dieser Arbeiten die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament im Vordergrund. Andererseits handelt es sich um eine umstrittene Frage; das Projekt der Reform der Bundesverfassung sollte jedoch nicht durch Neuerungen gefährdet werden, die nicht auf einem breit abgestützten Konsens beruhen.

224 Artikel 142 Sessionen

Artikel 142 Absatz 1 VE 96 entspricht Artikel 86 Absatz 1 der geltenden Verfassung, wobei eine sprachliche Klärung vorgenommen wurde, welche auch dem in der Vorlage der SPK des Nationalrates gemachten Vorschlag entspricht (BBl 1995 I 1160f.). Der wesentliche Inhalt dieser Bestimmung ist der, dass das Gesetz eine *regelmässige* Einberufung der Räte vorsehen muss. Dabei war von allem Anfang an klar, dass sie sich nicht nur «jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tag» versammeln dürfen, wie der Wortlaut von Artikel 86 Absatz 1 BV missverstanden werden könnte. Bereits ab 1848 hielten die Räte in der Regel mehrere Sessionen pro Jahr ab; sie vertagten sich jeweils nach zwei bis drei Wochen Sitzungszeit, verschoben die Fortsetzung der *einzig* verfassungsmässig vorgesehenen ordentlichen Session um einige Wochen und tagten dann weiter, wie es die Geschäftslast eben verlangte.

¹⁾ Vgl. dazu auch die parlamentarische Initiative der Minderheit der Kommission des Nationalrates 89.253 vom 15. November 1990 (91.402), welche eine Neuverteilung der Sitze anstrebte gemäss dem Modell, wonach grosse Kantone über 3, mittlere Kantone über zwei und kleine Kantone über einen Sitz verfügen sollten. Der Initiative wurde im Nationalrat keine Folge gegeben.

Das zeigt, dass die heutige «Sondersession» im Grunde ebenfalls zum Typus der «ordentlichen Session» gehört. Die ordentliche Session und die Sondersession haben den Zweck gemeinsam, dass sie der Erledigung der «Alltagsgeschäfte» dienen. «Sondersessionen» sind also ebenfalls mit erfasst unter dem Sessionsbegriff in Artikel 142 Absatz 1 VE und brauchen nicht explizit in der Verfassung erwähnt zu werden. Dass sich die Räte «regelmässig» versammeln sollen, stellt eine Mindestanforderung (die Räte dürfen nicht willkürlich ihre Tätigkeit einstellen!) und nicht eine Beschränkung dar: neben den in regelmässigen Intervallen stattfindenden Sessionen dürfen – wie das schon immer der Fall war – auch zusätzliche Sessionen stattfinden.

Ob überhaupt und zu welchem Zeitpunkt eine «Sondersession» durchgeführt werden soll, wird heute de facto durch die Ratsbüros bestimmt (unter Vorbehalt der Zustimmung des Rates). Dieses Vorgehen ist zweckmässig, sind doch die Ratsbüros zuständig für die ganze Planung des parlamentarischen Geschäftsganges. Ebenfalls zweckmässig ist die erst mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1991 eingeführte (allerdings seither noch nie benutzte) Möglichkeit, dass nötigenfalls ein Rat allein «nachsitzt», wenn er mit seinen Geschäften im Verzug ist, der andere Rat aber nicht. Die Formulierung «die Räte versammeln sich» bezieht sich deshalb auf die einzelnen Räte, was auch dadurch klargestellt werden soll, dass in Absatz 2, welcher die von beiden Räten *gleichzeitig* abzuhaltende ausserordentliche Session regelt, ausdrücklich von «beiden Räten» die Rede ist.

Artikel 142 Absatz 2 VE regelt die Voraussetzungen für die Einberufung der ausserordentlichen Sessionen. Ausserordentliche Sessionen finden in besonderen Situationen statt, z. B. wenn dringend ein Bundesbeschluss erlassen werden muss. Es entspricht dem Zweck einer «ausserordentlichen Session», dass sich beide Räte dabei gemeinsam versammeln. Gegebenenfalls sind ja als Folge eines ausserordentlichen Ereignisses Beschlüsse zu fassen, welchen beide Räte zustimmen müssen.

Entsprechend dem Vorschlag in der Vorlage 94.428 (BBl 1995 I 1161) soll die «verfehlte symmetrische Bestimmung» (Jean-François Aubert in Komm. BV, Art. 86, Rz. 13), wonach fünf Kantone die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen können, beseitigt werden. Die Symmetrie zwischen National- und Ständerat wird dadurch hergestellt, dass neu – neben dem Bundesrat – in beiden Räten ein Viertel der Mitglieder die Einberufung verlangen kann. Die Kantone haben im Gegensatz zum Bundesrat und den Mitgliedern des Nationalrates noch nie vom bisher bestehenden Recht Gebrauch gemacht, und es wäre auch schwer vorstellbar, wie dies konkret ablaufen könnte. Hingegen ist es durchaus denkbar, dass ein Viertel der Mitglieder des Ständerates die Notwendigkeit zur Einberufung einer ausserordentlichen Session sieht und eine solche verlangt. Die SPK schlagen deshalb vor, Artikel 142 VE entsprechend anzupassen.

In den SPK wurde auch die Frage des Missbrauchs des Rechtes zur Einberufung einer ausserordentlichen Session aufgeworfen. Diese Gefahr besteht jedoch kaum. Liegt effektiv ein ausserordentliches Ereignis vor, das breite Bevölkerungsschichten bewegt, so wird die ausserordentliche Session auch ein entsprechendes Gewicht erhalten, unabhängig davon, ob sie nun von bloss einem Viertel der Ratsmitglieder oder von einer grösseren Anzahl verlangt worden ist. Im übrigen entscheiden die Ratsbüros bzw. die Ratsmehrheiten über Zeitpunkt und Dauer einer ausserordentlichen Session. Sie haben es also in der Hand, der ausserordentlichen Session das Gewicht zu geben, welches den politischen Umständen entspricht. Mit der Aufhebung des heute bestehenden Rechtes einer qualifizierten Ratsminderheit oder mit einer Erhöhung des entsprechenden Quorums würde nichts gewonnen, aber doch einiger Widerstand gegen die Abschaffung von Minderheitenschutz provoziert.

Artikel 143 VE 96 regelt das Präsidium und das Vizepräsidium beider Räte. Er fasst die in Artikel 78 und 82 der geltenden Verfassung enthaltenen Bestimmungen zusammen und gibt die aktuelle Praxis wieder. Danach wählen beide Räte einen Präsidenten bzw. eine Präsidentin und einen Vizepräsidenten bzw. eine Vizepräsidentin für die Amtsdauer von einem Jahr, wobei eine darauffolgende Wiederwahl ausgeschlossen ist. Ebenso kann der scheidende Präsident nicht zum Vizepräsidenten gewählt werden. Im weiteren gilt für das Präsidium des Ständerates die «Kantonsklausel», d. h. Präsidentin und Vizepräsidentin dürfen nicht den gleichen Kanton vertreten wie der scheidende Präsident, ebensowenig wie Ratsmitglieder aus dem gleichen Kanton in zwei aufeinanderfolgenden Jahren das Vizepräsidium übernehmen können. Damit soll sichergestellt werden, dass der gleiche Kanton erst nach einem Unterbruch von zwei Jahren wieder das Präsidium des Ständerates besetzen kann. Im Verfassungsentwurf fallengelassen wurden die in Artikel 78 und 82 BV enthaltenen Bestimmungen betreffend das Stimm- und Wahlrecht der Ratspräsidenten. Diese können im Geschäftsverkehrsgesetz aufgenommen werden, sollten sich die in den Ratsreglementen enthaltenen Regelungen als nicht ausreichend erweisen.

Die Ratsführung erweist sich vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen an das Parlament als immer anspruchsvollere Aufgabe. Zum ersten hat das Präsidium eine Integrationsfunktion gegen innen, d. h. es muss für einen möglichst reibungslosen Ablauf des Ratsbetriebs sorgen, was bei den immer vielfältiger werdenden Interessen im Parlament immer schwieriger wird. Wenn das Parlament als gleichwertiger Partner gegenüber dem Bundesrat auftreten will, gilt es zweitens die Interessen des Parlamentes gegenüber Bundesrat und Verwaltung wahrzunehmen. Schliesslich haben die Präsidenten und Präsidentinnen die Bundesversammlung auch gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten. Auch diese Aufgabe ist anspruchsvoller geworden, wird doch von der Politikvermittlung durch die Medien immer mehr Professionalität verlangt. Es ist deshalb eine Stärkung der Ratspräsidien anzustreben. In der Vorlage der SPK des Nationalrates für eine Partialrevision der Bundesverfassung sind hierzu zwei Möglichkeiten aufgezeigt (BBl 1995 I 1152f.):

Die Mehrheit der SPK des Nationalrates schlägt vor, die Ratspräsidien personell zu erweitern, d. h. einen zweiten Vizepräsidenten oder eine zweite Vizepräsidentin zu wählen. Die Arbeitslast könnte so auf mehr Schultern verteilt werden. Ein solches Dreierpräsidium entspricht zudem der Tradition des Kollegialprinzips, indem Vertreter und Vertreterinnen von verschiedenen Gruppierungen dem Präsidium angehören könnten. Um Kompetenzkonflikte zwischen den Angehörigen des Präsidiums zu vermeiden, müssten deren Rechte und Pflichten in den Ratsreglementen festgehalten werden.

Bei dieser Gelegenheit sollen auch die in Artikel 143 Absatz 2 enthaltenen Bestimmungen betreffend die Vertretung der Kantone im Ständeratspräsidium gestrichen werden. Es ist davon auszugehen, dass der Ständerat darauf bedacht sein wird, nicht zwei Mitglieder aus dem gleichen Kanton ins Präsidium zu wählen. Dies braucht nicht in einer komplizierten Formulierung verfassungsmässig verankert zu werden.

Ein andere, von einer starken Minderheit der SPK des Nationalrates vertretene Lösung besteht in einer Verlängerung der Amtsdauer auf zwei Jahre. Die Kontinuität der Ratsführung könnte so eindeutig verbessert werden. Auch könnten internationale Kontakte besser gepflegt werden, und der Präsident oder die Präsidentin

könnte seine Person und das Parlament besser der Öffentlichkeit vertraut machen. Es stellt sich einzig die Frage, ob ein zweijähriges Präsidium nebenamtlich ausgeübt werden kann.¹⁾

Im von der SPK des Nationalrates durchgeführten Vernehmlassungsverfahren hat sich eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser für eine Aufwertung der Ratspräsidien ausgesprochen, wobei die Variante des *Dreierpräsidiums* auf grössere Sympathien stiess (BB1 1995 I 1153). Die Gelegenheit der Totalrevision sollte nicht verpasst werden, um diese aufgrund der heutigen Anforderungen notwendige Stärkung der Ratsführung vorzunehmen. Die SPK schlagen deshalb vor, das Dreierpräsidium in der Verfassung zu verankern. Diese Variante ist einer Verlängerung der Amtsdauer der Präsidenten vorzuziehen, ermöglicht sie doch eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen politischen Gruppierungen. Dabei wird vom Prinzip der Rotation ausgegangen, d. h. die Mitglieder des Präsidiums sind für dasselbe Amt nicht wiederwählbar. Die Einführung eines Dreierpräsidiums stellt vor allem im Nationalrat ein Bedürfnis dar und wird den Mitgliedern eine längere Einarbeitungszeit in die Präsidiumsarbeit ermöglichen. Der Ständerat kennt faktisch schon heute ein System von zwei Vizepräsidenten, nehmen doch hier die zukünftigen Präsidenten bereits als erster und zweiter Stimmzähler im Büro Einsitz und können sich somit länger als die Nationalräte auf das Amt des Präsidiums vorbereiten.

226 Artikel 144 Parlamentarische Kommissionen

Artikel 144 VE 96 bringt neu eine verfassungsrechtliche Verankerung der parlamentarischen Kommissionen, wie dies auch die SPK des Nationalrates in ihrer Vorlage vorgeschlagen hatte (BB1 1995 I 1154ff.). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass den parlamentarischen Kommissionen im politischen Entscheidungsprozess heute eine bedeutende Rolle zukommt. Dies ist umso mehr der Fall, seit als Folge der Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 die meisten parlamentarischen Geschäfte von ständigen, thematisch spezialisierten Kommissionen vorberaten werden. Die Kommissionen stellen einen festen und zentralen Bestandteil der Parlamentstätigkeit dar, wird doch in den Kommissionen ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit geleistet.

Im weiteren ist zu begrüßen, dass gemäss Artikel 144 Absatz 2 gemeinsame Kommissionen beider Räte eingesetzt werden können. Solche scheinen weniger im legislativen Bereich sinnvoll, wo der Grundsatz der getrennten Verhandlungen (Art. 92 BV, 147 VE) berücksichtigt werden sollte, da hier neues Recht geschaffen wird. Im Bereich der parlamentarischen Obergangsverwaltung jedoch werden schon heute durch die enge Arbeit zwischen den beiden Räten auf Kommissionsebene Synergien hergestellt: So wählen die Geschäftsprüfungskommissionen aus ihrer Mitte eine ständige Delegation, in die jede Kommission drei Mitglieder abordnet. Im Falle des Einsatzes parlamentarischer Untersuchungskommissionen (PUK) sieht Artikel 57 des Geschäftsverkehrsgesetzes vor, dass sich die Untersuchungskommissionen beider Räte für die Ermittlungen und für eine gemeinsame Berichterstattung zusammenschliessen können. Die Totalrevision der Bundesverfassung sollte dazu genutzt werden, dieser sinnvollen Praxis eine explizite verfassungsmässige Grundlage zu

¹⁾ Weitere Argumente für und gegen die beiden Lösungen sowie weitere Überlegungen zur Stärkung der Ratspräsidien finden sich unter Ziffer 33 des Berichts der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BB1 1995 I 1150ff.).

geben. Der Gesetzgeber wird zu entscheiden haben, ob er überhaupt gemeinsame Kommissionen vorsehen will, und zu welchem Zweck diese eingesetzt werden sollen.¹⁾

Einen weiteren Effizienzgewinn versprechen sich die SPK von der Möglichkeit der Kompetenzdelegation an Kommissionen. Auch hier geht es nicht um den Bereich der Rechtsetzung. Sicher würde das Plenum entlastet, wenn durch Kommissionen abschliessend Recht gesetzt werden könnte. Dieser Effizienzgewinn würde jedoch mit einer unverantwortlichen Intransparenz des Gesetzgebungsprozesses erkauft, es sei denn, die Kommissionssitzungen würden öffentlich durchgeführt. In anderen Bereichen parlamentarischer Tätigkeit hingegen ist die Erledigung parlamentarischer Geschäfte in gesetzlich vorgesehenen Fällen durch parlamentarische Kommissionen durchaus sinnvoll. Auch dafür könnten gewisse Geschäfte im Bereich der Oberaufsicht (z. B. die Genehmigung des Geschäftsberichtes) in Frage kommen. Ebenfalls zur Delegation geeignet ist zum Beispiel die administrative Selbstverwaltung des Parlamentes. Artikel 144 soll deshalb durch einen dritten Absatz ergänzt werden, welcher die Übertragung von Befugnissen nicht rechtsetzender Natur an Kommissionen in gesetzlich vorgesehenen Fällen ermöglicht.²⁾

227 Artikel 145 Fraktionen

Die SPK begrüßen die im VE 96 vorgeschlagene Verankerung der Fraktionen in der Verfassung und schliessen sich den diesbezüglichen Überlegungen des Bundesrates an (siehe Botschaft des Bundesrates, BBl 1997 I 382). Es ist in diesem Zusammenhang zudem klar festzuhalten, dass aus der gewählten Formulierung, die derjenigen in verschiedenen Kantonsverfassungen entspricht, *kein Individualanspruch* abgeleitet werden kann. Es wird hier von der in Artikel 8^{septies} des Geschäftsverkehrsgesetzes enthaltenen Definition der Fraktion ausgegangen, wonach eine Fraktion dann gebildet werden kann, wenn ihr in einem Rat mindestens fünf Mitglieder beitreten.

228 Artikel 146 Parlamentsdienste

Bereits in ihrer Vorlage vom 21. Oktober 1994 für eine Partialrevision der BV hat die SPK vorgeschlagen, die Parlamentsdienste aus ihrer heutigen administrativen Unterstellung unter Bundeskanzlei und Bundesrat zu lösen und dem Parlament direkt unterzuordnen (BBl 1995 I 1162 ff.).

Artikel 105 BV hat die Bundeskanzlei in organisatorischer Einheit als gemeinsame Stabsstelle der Bundesversammlung und des Bundesrates konzipiert. Die historische Entwicklung seit 1848 hat zu einer faktischen Trennung in zwei Dienste geführt. Dabei hat sich ergeben, dass heute entgegen dem Sinn der Verfassung die Dienststelle der Bundesversammlung dem Dienst des Bundesrates administrativ unterstellt ist. Gegen eine vollständige Trennung der beiden Dienste wurde bisher die von Artikel 105 BV postulierte organisatorische Einheit der Bundeskanzlei vorgebracht. Artikel 105 BV enthält also heute einen unauflösbaren Widerspruch

¹⁾ Ausführlicher zur Thematik der gemeinsamen Kommissionen beider Räte vgl. Ziffer 352 des Berichts der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl 1995 I 1156 f.).

²⁾ Ausführlicher zur Thematik der Kompetenzdelegation an Kommissionen vgl. Ziffer 353 des Berichts der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BBl 1995 I 1157 ff.).

(siehe dazu ausführlicher Ziff. 371 des Kommissionsberichtes vom 21. Okt. 1994), der auch dann aufgelöst werden sollte, wenn man sich auf eine blosse Nachführung der BV beschränken will. Die Nachführung einer in sich widersprüchlichen Verfassungsbestimmung führt notwendigerweise zu einer materiellen Neuerung, die sich an der heutigen Verfassungsrealität orientieren sollte.

Die Existenz eigener Dienste der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen stellt heute eine Voraussetzung dar für eine effektive Verwaltungskontrolle und für die Wahrung der verfassungsmässigen Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren. Gewährleistet ist heute bereits, dass die Parlamentsdienste «für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig» sind und dass sie nach den «fachlichen Weisungen» der Ratsorgane arbeiten (Art. 8^{novies} Abs. 2 und 3 GVG). Diese *fachliche* Unterstellung der Parlamentsdienste ist von ungleich grösserer praktischer Bedeutung als ihre *administrative* Unterstellung. Die Unterscheidung zwischen fachlicher und administrativer Unterstellung ist allerdings in der Praxis kaum durchführbar: *administrative Weisungen und Entscheide können fachliche Auswirkungen haben und umgekehrt*. Es muss zwar anerkannt werden, dass sich die Exekutive in der Wahrnehmung ihrer administrativen Kompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament äusserster Zurückhaltung befleißigt. Dies geht so weit, dass gewisse administrative Kompetenzen nur noch in rein formeller Weise oder überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden. Dieser Zustand vermag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht zu befriedigen. Die Doppelunterstellung der Parlamentsdienste führt zu einer Grauzone unklarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Einige administrative Entscheidungskompetenzen im Bereich der Dienstleistungen für das Parlament liegen allerdings nicht in dieser Grauzone, sondern müssen bis heute notwendigerweise durch den Bundesrat und ihm untergeordnete Exekutivorgane wahrgenommen werden. Dies ist insbesondere im Bereich des Personalrechts der Fall (Einreihung der Ämter der Parlamentsdienste in die Lohnklassen, Stellenbewertungen und Beförderungen usw.). Es ist offensichtlich, dass die Ausübung dieser administrativen Kompetenzen im Personalbereich auch fachlich-materielle Auswirkungen haben kann und daher unerwünscht ist. In besonderem Ausmass problematisch sind die bestehenden Kompetenzen der Exekutivorgane in Disziplinar-, Beschwerde- und Strafsachen im Bereich des Personals der Parlamentsdienste sowie bei der Ausübung der Hausgewalt über das Parlamentsgebäude.

Eine ganze Reihe von für den Parlamentsbetrieb notwendigen, vorwiegend technisch-administrativen Dienstleistungen werden nicht von den Parlamentsdiensten, sondern von verschiedenen Bundesämtern (Amt für Bundesbauten, Bundesarchiv, Personalamt, Bundesanwaltschaft usw.) erbracht. Diese bewährte Zusammenarbeit soll beibehalten werden. Auch soll es weiterhin möglich bleiben, dass im Gesetzgebungsverfahren auf dem Wege der parlamentarischen Initiative die Bundesverwaltung zur Mitwirkung beigezogen werden kann (vgl. Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG). Mit dem *zweiten Satz von Artikel 146* wird verankert, dass das Parlament derartige Dienstleistungen beanspruchen darf. Die Grenzen dieser Beanspruchung liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung beeinträchtigt würden. Dass diese Grenzen nicht überschritten werden sollen, illustriert am besten die bisherige, weitgehend konfliktfreie Praxis, die im wesentlichen beibehalten werden soll¹⁾.

¹⁾ Vgl. bezüglich der Grundzüge der Ausführungsgesetzgebung die nach wie vor geltenden Ausführungen unter Ziff. 373 des Berichtes der SPK des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 (BB1 1995 I 1165f.).

Ombudsstellen existieren in der Schweiz heute bereits in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie in den Städten Bern, Zürich und Winterthur. Ausserdem sehen die Kantonsverfassungen von Bern und Aargau vor, dass kantonale Ombudsstellen errichtet werden können; von der entsprechenden Möglichkeit wurde bis anhin noch kein Gebrauch gemacht. Auf Bundesebene geht der erste Vorstoss für die Errichtung einer Ombudsstelle auf das Jahr 1970 zurück (Postulat Otto Fischer, FDP/BE). Der Entwurf der Expertenkommission Furgler von 1977 für eine Totalrevision der Bundesverfassung enthielt eine Bestimmung über «Parlamentsbeauftragte» (übernommen in der Modell-Studie des EJPD von 1985). Ende der siebziger Jahre arbeitete das EJPD einen Entwurf für ein entsprechendes Bundesgesetz aus. Trotz einem positiven Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (u.a. stimmten 18 Kantone und die vier Bundesratsparteien zu) beschloss der Bundesrat im Jahre 1979, die Arbeiten einzustellen. Dieser Vorgang wiederholte sich ca. 15 Jahre später in ähnlicher Form. Als Folge einer im Jahre 1989 überwiesenen Motion von Ständerat Gadiant (SVP/GR) wurde der Entwurf aus den siebziger Jahren überarbeitet. Wiederholt wurde in den Geschäftsberichten des Bundesrates jeweils für das folgende Jahr eine Botschaft an die Räte in Aussicht gestellt. Im Jahre 1994 entschied der Bundesrat aber dann erneut, die Arbeiten zu sistieren. Im gleichen Jahr beschloss der Nationalrat entgegen dem Antrag der SPK, einer parlamentarischen Initiative für die Einsetzung einer Ombudsstelle keine Folge zu geben. Die Motion Gadiant ist aber bis heute nicht abgeschlossen worden.

Was ist die Aufgabe einer Ombudsstelle? Ihre Aufgabe ergibt sich daraus, dass die Bürgerinnen und Bürger sich wegen der enormen Ausweitung der staatlichen Tätigkeit und der Kompliziertheit des Verwaltungsrechts im Verkehr mit der Verwaltung häufig nicht zurechtfinden. Gemäss dem erwähnten Gesetzesentwurf des EJPD von 1978 hilft die Ombudsstelle dem Einzelnen, *«mit der Verwaltung zu verkehren und seine Rechte und Interessen ihr gegenüber wahrzunehmen»*, während sie andererseits *«die Verwaltung zu bürgerfreundlichem Verhalten anregt und vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützt»*. Die Ombudsstelle ist also nicht gegen die Verwaltung gerichtet, sondern hat eine Orientierungs- und Vermittlungsfunktion. Um diese Funktion glaubwürdig wahrnehmen zu können, muss die Ombudsstelle über umfassende Informationsrechte gegenüber der Verwaltung verfügen und in völliger Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung handeln. *Alle bestehenden staatlichen Ombudsstellen im In- und Ausland sind daher organisatorisch dem Parlament zugeordnet.* Diese spezifische Stellung einer Ombudsstelle im Gewaltgefüge spricht auch dafür, sie in der Verfassung zu verankern, obwohl eine blosser Regelung auf Gesetzesstufe ebenfalls möglich wäre. Dass die Leitung der Ombudsstelle von der Bundesversammlung gewählt wird, muss hingegen nicht ausdrücklich in der Verfassung stehen. Gemäss Artikel 158 Absatz 2 VE kann das Gesetz der Bundesversammlung die Vornahme weiterer Wahlen übertragen. Diese Wahl muss nicht zwingend durch die Vereinigte Bundesversammlung erfolgen, sondern könnte aufgrund von Artikel 144 Absatz 3 einer Kommission zugewiesen werden.

Vor allem finanzpolitische Überlegungen waren es, die sowohl 1979 als auch 1994 zu einem vorläufigen Verzicht auf eine Ombudsstelle im Bund führten. Ende 1979 wurden die jährlichen Gesamtkosten der Institution auf 950 000–1,2 Millionen Franken geschätzt. Walter Haller (Universität Zürich) meint dazu: «Aber sogar wenn ein Ombudsmann doppelt so viel kosten sollte, so würde diese eher bescheidene

Mehrbelastung der Bundesfinanzen durch materielle und namentlich immaterielle Erträge mehr als *wettgemacht*, weil durch den Ombudsmann unnötige administrative und gerichtliche Verwaltungsstreitverfahren vermieden würden und weil eine gut funktionierende Ombudsmann-Einrichtung zum Abbau von Vorurteilen, Misstrauen, Anonymität und Resignation im Verhältnis Bürger-Staat führt» (Neue Zürcher Zeitung, 10. Jan. 1989). Die vorgeschlagene, von den entsprechenden Artikeln der Kantonsverfassungen Bern und Aargau übernommene «*Kann-Formulierung*» ermöglicht eine verfassungsmässige Verankerung der Ombudsstelle im Rahmen der Totalrevision, auch wenn eine Verwirklichung zum jetzigen Zeitpunkt aus finanzpolitischen Gründen nicht opportun erscheinen würde.

23 Bundesversammlung: Verfahren

231 Artikel 147 Getrennte Verhandlung

Artikel 147 VE 96 übernimmt zwei zentrale Grundsätze des schweizerischen Zweikammersystems aus der bisherigen Verfassung (Art. 89 Abs. 1 und Art. 92, 1. Satz): aus den Erfordernissen der getrennten Verhandlung und der Übereinstimmung der Beschlüsse ergibt sich die *Gleichwertigkeit* der beiden Räte.

Diese Gleichwertigkeit der beiden Räte wurde in den letzten Jahren zwar wiederholt durch parlamentarische Initiativen in Frage gestellt, aber immer wieder als Grundpfeiler des schweizerischen Bundesstaates bestätigt¹⁾. Dieser Bundesstaat hat zwei gleichwertige Komponenten: er ist Bund der Bürgerinnen und Bürger, repräsentiert durch den Nationalrat, und Bund der Kantone, repräsentiert durch den Ständerat.

Die beiden SPK haben an ihren Sitzungen vom 14. bzw. 24. November 1995 auf der Grundlage von Vorarbeiten gemeinsam tagender Subkommissionen zur Frage Stellung genommen, ob unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit beider Räte einzelne Kompetenzen einem einzelnen Rat zugewiesen werden könnten. Sie sind dabei zum Schluss gekommen, dass wichtige Kompetenzen des Parlamentes wie z. B. die Oberaufsicht oder die Regelung der Verhältnisse zwischen Bund und Kantonen nicht einem einzelnen Rat zugewiesen werden können, ohne dadurch die Gleichwertigkeit beider Räte in Frage zu stellen. Kompetenzen von untergeordneter Bedeutung wie z. B. die Behandlung von Petitionen oder die Gewährleistung von Kantonsverfassungen sollten jedoch einem einzelnen Rat zugewiesen werden können. Die dadurch erzielte Entlastung des Parlamentsbetriebes wäre zwar nicht gross, aber doch auch nicht unerheblich. Im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung sollte eine Bestimmung Aufnahme finden, die dem Gesetzgeber die Kompetenz erteilt, Ausnahmen vom Grundsatz der Notwendigkeit der Zustimmung beider Räte vorzusehen.

Bei der Vorberatung der hier vorliegenden Anträge hat jedoch nur noch die SPK des Ständerates diese Auffassung geteilt und die Aufnahme von Artikel 147 Absatz 3 in die Verfassung unterstützt. Eine Mehrheit der nationalrätlichen Kommission sowie eine Minderheit der ständerätlichen Kommission erachten den von

¹⁾ 89.253 Pa.Iv. Grüne Fraktion. Abschaffung des Ständerates (zurückgezogen am 30. Jan. 1992). – 91.401 Pa.Iv. Minderheit der Kommission des Nationalrates 89.253. Differenzbereinigung durch die Vereinigte Bundesversammlung (zurückgezogen am 17. Sept. 1991). – 91.431 Pa.Iv. Spielmann. Neudefinition der Rolle des Ständerates (vom Nationalrat abgelehnt am 14. Dez. 1992).

einer solchen Bestimmung zu erwartenden Nutzen aus folgenden Gründen als zu gering: Da nur Befugnisse von untergeordneter Bedeutung in Frage kommen, kann kaum eine bedeutende Effizienzsteigerung der parlamentarischen Tätigkeit erwartet werden. Hingegen könnte von der Verfassungsbestimmung das falsche Signal einer grundsätzlichen Infragestellung des Zweikammersystems ausgehen. Kommt hinzu, dass es in der Praxis schwierig sein wird, gewisse Befugnisse als untergeordnet zu bezeichnen und sie nur einem Rat zuzuweisen. So besteht durchaus die Gefahr, dass der Verfassungsartikel das Misstrauen zwischen den Räten fördert und zu Kompetenzstreitigkeiten führt.

232 Artikel 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

Artikel 150 Absatz 1 VE 96 fordert wie der bisherige Artikel 87 BV, dass die Räte nur in Anwesenheit einer Mehrheit ihrer Mitglieder verhandeln dürfen. Bei der Ausarbeitung der Vorlage vom 21. Oktober 1994 für eine Partialrevision der Bundesverfassung haben die SPK die Frage geprüft, ob diese Anforderung nur noch für die *Beschlussfähigkeit* der Räte gelten sollte. Diese Änderung wurde aber abgelehnt. Die Präsenz im Ratssaal stellt bereits heute ein Problem dar, das einer weiteren Öffentlichkeit nur schwierig vermittelt werden kann. Das heutige Verhandlungsquorum bietet immerhin eine gewisse Gewähr gegen eine weitere Verschärfung dieser Problematik.

Gemäss Absatz 2 entscheiden die Räte wie gemäss Artikel 88 Absatz 1 BV in der Regel mit einfacher Mehrheit. Die bisherige Verfassung sieht zwei Ausnahmefälle vor, in welchen eine qualifizierte Mehrheit, nämlich die Mehrheit der Ratsmitglieder, erforderlich ist: die Dringlichkeitsklärung von Bundesgesetzen und die sogenannte «Ausgabenbremse» (Abs. 3). In den SPK wurde darauf aufmerksam gemacht, dass konkrete Frankenbeträge an sich nicht in die Verfassung gehörten. Allerdings beruht dieser Verfassungsartikel auf einer erst kürzlich stattgefundenen Volksabstimmung, so dass hier Änderungen wenig opportun erscheinen. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 154 (siehe hinten) muss der Ausdruck «allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss» in den Absätzen 3 und 4 durch «Bundesbeschluss» ersetzt werden.

233 Artikel 151 Initiativ- und Antragsrecht

In materieller Hinsicht halten die SPK am bestehenden ungeschriebenen Antragsrecht und am geschriebenen Initiativrecht (Art. 93 Abs. 1 BV) der einzelnen Ratsmitglieder fest und lehnen die von der Expertenkommission erwogenen Einschränkungen dieser Rechte ab (BBl 1996 II 530 ff.).

Der Antrag der SPK entspricht inhaltlich dem VE 96 und damit auch der bisherigen Verfassung. In systematischer und redaktioneller Hinsicht sind aber einige Verbesserungen möglich:

In einem ersten Schritt ist eine begriffliche Klärung vorzunehmen, d. h. zwischen Initiativ- und Antragsrecht zu differenzieren: Das *Initiativrecht* ist das Recht, der Bundesversammlung neue Gegenstände zu unterbreiten und damit die Bundesversammlung zu verpflichten, sich mit diesen Gegenständen zu befassen. Initiativen sind Gesetzes- oder Beschlussentwürfe oder Anregungen zur Ausarbeitung von Gesetzes- oder Beschlussentwürfen. Sie werden der Bundesversammlung zur Beratung und Entscheidung unterbreitet. Damit wird auch der Unterschied zum Initiativ-

recht des Volkes verdeutlicht. Das *Antragsrecht* ist demgegenüber das Recht, zu einem bereits in Beratung stehenden Gegenstand (der also auf eine Initiative zurückgeht) Anträge zu unterbreiten.

Artikel 151 Absatz 1 hält fest, wer das Initiativrecht ausüben darf, wobei zwei Initiativtypen genannt werden:

- Jedes Ratsmitglied kann das *parlamentarische Initiativrecht* ausüben. Das Initiativrecht der Fraktionen und Kommissionen ergibt sich logisch aus dem Initiativrecht des einzelnen Ratsmitgliedes: was einem einzelnen Mitglied zusteht, steht auch einer Gruppe von Mitgliedern zu. Aufgrund der grossen Bedeutung des Initiativrechts für die Fraktionen und Kommissionen sollen diese jedoch ausdrücklich genannt werden. Hingegen wird darauf verzichtet, das Initiativrecht eines einzelnen Rates zu nennen: Aufgrund des Erfordernisses der übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte (Art. 147 Abs. 2) ergibt sich, dass ein von einem Rat aufgrund einer parlamentarischen Initiative gefällter Beschluss als Initiative des Rates an den anderen Rat zur Behandlung überwiesen wird.
- Neben der parlamentarischen Initiative ist in Artikel 151 Absatz 1 auch das Initiativrecht der Kantone – die Standesinitiative – verankert.

Die SPK haben darüber diskutiert, ob das Initiativrecht des Bundesrates ebenfalls in Artikel 151 zu nennen wäre. Werden die Aspekte der Vollständigkeit und des Verfahrens in den Vordergrund gestellt, dann wäre eine Plazierung in Artikel 151 durchaus angebracht. Andererseits entspricht die Nennung im Abschnitt «Zuständigkeit» des Bundesrates in Artikel 169, wie sie von den SPK vorgeschlagen wird, eher der zentralen Bedeutung der Vorbereitung der Rechtsetzung durch den Bundesrat.

Hingegen gehört das heute in Artikel 101 BV verankerte und in Artikel 169 Absatz 2 VE 96 aufgenommene Antragsrecht des Bundesrates systematisch am ehesten unter den Abschnitt «Verfahren der Bundesversammlung»¹⁾. Damit kann zugleich das heute nirgends erwähnte Antragsrecht der einzelnen Ratsmitglieder verankert werden. In Artikel 151 Absatz 2 wird deshalb sowohl das Antragsrecht des Bundesrates als auch dasjenige der Ratsmitglieder festgehalten.

Durch wen der Bundesrat als Behörde sein Antragsrecht in der Bundesversammlung wahrnehmen lässt, soll im Gesetz geregelt werden, wie dies bereits heute in Artikel 65^{bis} ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes der Fall ist. Damit kann auch die Formulierung in Artikel 169 Absatz 2 weggelassen werden. Dieser Text ist etwas verwirlich, weil vom Antragsrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder gesprochen wird. Diese stellen in der Bundesversammlung jedoch in Vertretung der Gesamtheit Anträge. Zudem könnte sich die Formulierung im Hinblick auf künftige Entwicklungen im Zusammenhang mit Versuchen zur Entlastung der Bundesräte als einengend erweisen.

234 Artikel 153 Immunität

Artikel 153 VE 96 hebt die bisher in Artikel 2 Absatz 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG) geregelte *absolute Immunität* auf Verfassungsebene. Gemäss der absoluten Immunität können Ratsmitglieder für Voten, die sie in Rats- oder Kommissionsitzungen abgeben, rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Es besteht kein

¹⁾ Vgl. die ähnliche Systematik in neueren Kantonsverfassungen: Art. 83 KV BE, Art. 70 KV SO, Art. 85 KV AG, Art. 80 KV AR.

Strafanspruch, womit die Immunität auch nicht aufgehoben werden kann. Dies im Gegensatz zur relativen Immunität für strafbare Handlungen von Parlamentariern mit Bezug zur amtlichen Tätigkeit oder Stellung. In der Praxis kommt zwar der absoluten Immunität kaum Bedeutung zu, aufgrund ihrer staatspolitischen Bedeutung (freie Meinungsäußerung der Parlamentsmitglieder) wurde sie jedoch im Verfassungsentwurf aufgenommen.

Im Gegensatz zum Vorentwurf 95 sind im VE 96 neben den Räten und ihren Kommissionen auch die Fraktionen als Organe erwähnt, in denen die absolute Immunität gilt. Die SPK erachten es als richtig, dass der Immunitätsschutz auch auf die Fraktionen ausgedehnt wird. Wenn Parlamentsmitglieder in den Fraktionen wie in den Kommissionen Funktionen des Parlamentes ausüben, dann ist es naheliegend, auch in den Fraktionen gemachte Äusserungen durch die Immunität zu schützen. Durch die verfassungsmässige Nennung der Fraktionen in Artikel 145 VE kann deren Stellung als parlamentarische Organe nicht mehr angefochten werden. Hingegen sind die SPK der Ansicht, dass im Verfassungstext allgemein von «Organen der Räte» gesprochen werden sollte. Somit wird klargestellt, dass die absolute Immunität auch in parlamentarischen Organen wie den Büros, in den Delegationen usw. gilt.

24 Bundesversammlung: Zuständigkeit

241 Artikel 154 Gesetzgebung

Artikel 154 regelt einerseits die *Erlassformen* der Bundesversammlung, andererseits den sog. *Parlaments- und Gesetzesvorbehalt*. Erlassformen sind neu nur noch das *Bundesgesetz* (mit fakultativem Referendum) und der *Bundesbeschluss* (ohne Referendumsmöglichkeit, es sei denn, das Verwaltungs- bzw. Einzelaktreferendum würde eingeführt). Mit dem neu eingefügten Gesetzesvorbehalt legt die Verfassung fest, dass *wichtige Rechtssätze* zwingend in der Form des Gesetzes (und damit durch Parlament und eventuell Volk) zu erlassen sind.

Absatz 1, so wie er im Verfassungsentwurf 1996 formuliert ist, stellt der Bundesversammlung das Bundesgesetz und den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als Rechtsetzungsformen zur Verfügung. Diese werden nicht auf Verfassungsebene, sondern erst im Geschäftsverkehrsgesetz näher definiert. Heute besteht der Unterschied zwischen dem Bundesgesetz und dem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss nur darin, dass ersteres für unbefristete, letzterer für befristete Erlasse vorgesehen ist¹⁾. Offenbar soll diese Regelung übernommen werden. Absatz 2 regelt die Voraussetzungen, unter welchen die Bundesversammlung Rechtsetzungsbefugnisse delegieren kann.

Die SPK haben die Vorschläge, welche die von ihnen eingesetzte Expertenkommission im Bereich der Rechtsetzung unterbreitet hat (BB1 1996 II 445 ff.), sowie weitere Lösungen in neueren Kantonsverfassungen eingehend geprüft. Sie schlagen in der Folge einige Modifikationen betreffend die Rechtsetzung durch Bundesversammlung und Bundesrat vor. Dabei geht es insbesondere um folgende Anliegen:

¹⁾ Ausserdem dient der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss auch als Erlassform für die Parlamentsverordnung (Art. 7 GVG), die nicht befristet werden muss. Siehe dazu unter Ziffer 241.2.

241.1 Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss

Einmal verzichten die SPK auf die Figur des referendumpflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Sie teilen die Auffassung der von ihnen eingesetzten Expertenkommission, wonach kein Grund besteht, eine spezielle Form für befristete Erlasse vorzusehen (BB1 1996 II 454 und 457). Erst im Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 wurde vorgeschrieben, dass befristete Erlasse in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden sind. Früher diente diese Erlassform für befristete und unbefristete Regelungen sowie für Einzelakte des Parlamentes von grosser Tragweite (vgl. dazu auch Ziff. 248). Angesichts der Tatsache, dass die Geltungsdauer befristeter Erlasse ohne Einschränkung verlängert werden kann (und die Praxis von dieser Möglichkeit auch häufig Gebrauch macht), ist die Unterscheidung zwischen Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen praktisch bedeutungslos geworden. Kommt hinzu, dass der Begriff der Allgemeinverbindlichkeit seit je zu Verständnisproblemen und Abgrenzungsschwierigkeiten geführt hat.

Ein Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss heisst nicht, dass in Zukunft keine befristeten Erlasse mehr beschlossen werden sollen. Im Sinne einer experimentellen Rechtsetzung gerade auch im Zusammenhang mit neuen Modellen der Verwaltungsführung soll durchaus von der befristeten Gesetzgebung Gebrauch gemacht werden. Solche befristete Regelungen können jedoch jederzeit in Form von Bundesgesetzen erlassen werden.

241.2 Der Bundesbeschluss als «Parlamentsverordnung»

Neben dem Bundesgesetz als Gefäss für dem Referendum unterstellte Erlasse wird der Bundesversammlung mit dem Bundesbeschluss eine Form zur Verfügung gestellt, in der sie rechtsetzende Bestimmungen (und allenfalls auch Einzelakte, vgl. Ziff. 248) unter Ausschluss des Referendums erlassen kann. In Absatz 2 ist festgehalten, dass sie dies nur tun kann, wenn ein Bundesgesetz sie dazu ausdrücklich ermächtigt, d. h. die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen können sich allenfalls mit dem Mittel des Referendums gegen solche «Delegationen» wehren.

Die Möglichkeit zum Erlass rechtsetzender Normen unter Ausschluss des Referendums steht der Bundesversammlung schon bisher aufgrund von Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) zur Verfügung. Artikel 7 GVG beruht auf der Annahme, dass der Gesetzgeber nicht nur dem Bundesrat, sondern auch der Bundesversammlung Rechtsetzungsbefugnisse delegieren kann. Diese Auffassung wurde von der Doktrin zum Teil als verfassungswidrig kritisiert.

Die Praxis hat gezeigt, dass solche «Parlamentsverordnungen» (in den Kantonen auch Dekret genannt) zwar selten erlassen werden, in gewissen Fällen sich aber als notwendig und sinnvoll erweisen. Der Erlass von Verordnungsrecht im Bereich von Parlamentsorganisation und -verfahren kann nicht Aufgabe der Regierung sein, sondern muss dem Parlament selbst überlassen bleiben. Aber auch in anderen Bereichen kann die Anwendung dieses Instruments sinnvoll sein. Ein aktuelles Beispiel stellt die Änderung des Beamtengesetzes vom 24. März 1995 dar. Aus Anlass der Krise um die Pensionskasse wurde folgender Artikel in das Gesetz eingefügt: «Die Grundsätze über den Kreis der Versicherten, die Versicherungsform, über Art und Umfang der Versicherungsleistungen sowie über die Finanzierung werden in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt, der nicht dem Referendum unter-

steht.» Das Beispiel zeigt, dass die «Parlamentsverordnung» sich dann als sinnvolles Instrument erweist, wenn die Bundesversammlung in einem raschen Verfahren eine Regelung eher technischer Art aus bestimmten Gründen nicht dem Bundesrat überlassen, sondern selbst vornehmen will.

So sprach sich auch die Expertenkommission, welche den Verfassungsentwurf 1977 ausarbeitete, dafür aus, weil «bei Fehlen des Bundesdekrets wesentlich mehr an den Bundesrat delegiert würde, da die Bundesratsverordnung sich dann für die Regelung von Zweitrangigem als einzige Rechtssetzungsform anbieten würde. ... Die Zulassung des Bundesdekrets vermöge zu verhindern, dass rundweg an den Bundesrat abgeschoben werde, was doch erhöhter (nämlich parlamentarischer) Legitimation bedürfte» (Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 157). Im Gegensatz dazu möchten aber die SPK den auf Bundesebene ungebräuchlichen Begriff des «Bundesdekretes» nicht übernehmen.

Gegen die Beibehaltung der «Parlamentsverordnung» könnte eingewendet werden, dass sich Abgrenzungsprobleme zwischen den verschiedenen Erlassformen der Bundesversammlung einerseits und zwischen Parlaments- und Bundesratsverordnungen andererseits ergeben würden. Im weiteren bestünde ein gewisses Missbrauchsrisiko, dass die Volksrechte umgangen werden könnten (vgl. dazu den Bericht der von den SPK eingesetzten Expertenkommission, BBl 1996 II 453 f.). Die SPK erachten diese Argumentation als nicht stichhaltig. Ob Parlaments- oder Bundesratsverordnung: in beiden Fällen sind die entsprechenden Erlasse dem Referendum entzogen. Es ist nicht einzusehen, warum das behauptete Missbrauchsrisiko bei Parlamentsverordnungen grösser sein sollte als bei den viel zahlreicheren Bundesratsverordnungen. Bundesgesetze gehen klarerweise Bundesbeschlüssen vor; Abgrenzungsprobleme sind hier nicht ersichtlich. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Parlaments- und Bundesratsverordnung: aufgrund der verfassungsmässigen Suprematie der Bundesversammlung hat die Parlamentsverordnung Vorrang¹⁾. Da gemäss den Vorschlägen der SPK der heute doppeldeutige allgemeinverbindliche Bundesbeschluss entfällt und folglich auch aus der in Artikel 180 VE vorgenommenen Aufzählung des für das Bundesgericht massgebenden Rechtes gestrichen werden muss, entsteht auch Klarheit bezüglich der Überprüfung von Parlamentsverordnungen durch das Bundesgericht.

Die Bundesversammlung wird den Bundesbeschluss wie den bisherigen, auf Artikel 7 GVG gestützten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zurückhaltend und mit Bedacht in begründeten Ausnahmefällen einzusetzen haben, weil sie sich in ihrem eigenen Interesse aufgrund ihrer beschränkten Kapazitäten auf den Bereich des Wichtigen beschränken sollte.

Die SPK sprechen sich deshalb für die Beibehaltung des Instruments der «Parlamentsverordnung» aus. Die Möglichkeit der Bundesversammlung, nicht referendumpflichtige Rechtsnormen erlassen zu können, soll explizit in der Verfassung zum Ausdruck kommen. Sie soll sich nicht nur implizit aus einer generellen Delegationsnorm ergeben, wie sie im Verfassungsentwurf vorgesehen ist. Wenn diese

¹⁾ Mangelnde Klarheit kann hier nur dann gesehen werden, wenn diese Suprematie bezweifelt wird und wenn dem Bundesrat eine generelle, verfassungsunmittelbare Verordnungskompetenz auch jenseits gesetzlicher Grundlagen zuerkannt wird. Die nötige Klarheit wird demgegenüber hergestellt durch die von den SPK vorgeschlagene Abgrenzung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat und die diesbezüglichen Erläuterungen.

Delegationsnorm aufgrund eines neuen Verständnisses der bundesrätlichen Rechtsetzungskompetenz (vgl. Ziff. 262) dahinfällt, so kann auf die ausdrückliche Nennung der parlamentarischen Verordnungskompetenz ohnehin nicht verzichtet werden.

241.3 Gesetzesvorbehalt

Das Bundesgesetz ist das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen der Bundesversammlung. Es ist namentlich die Erlassform für die Rechtssätze (oder Rechtsnormen), also die generell-abstrakten Anordnungen, welche eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten und Anwendungsfällen betreffen. Daran soll grundsätzlich nichts geändert werden. Da die (rechtstheoretische und politisch-praktische) Abgrenzung zu Einzelakten mitunter schwierig und die entsprechenden Übergänge fließend sind, ist es – wie bis anhin – der Bundesversammlung nicht verwehrt, ins Bundesgesetz auch Anordnungen aufzunehmen, die nicht «reine» Rechtssätze darstellen. Dies gilt namentlich dann, wenn bestimmte Anordnungen wegen ihrer politischen Bedeutung oder dem engen Sachzusammenhang zu eigentlichen Rechtsnormen im gleichen Erlass wie diese geregelt werden sollen. Doch ist das Gesetz nach wie vor nicht die eigentliche Form für Verwaltungs- bzw. Einzelakte. Hierfür wird mit *Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g^{ter}* eine neue Bestimmung eingeführt. Solche Einzelakte der Bundesversammlung müssen im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Sie sind ebenfalls in die Form des Bundesbeschlusses zu kleiden.

Als eigentliche Neuerung schlagen die SPK indessen vor, dass das *Prinzip der Gesetzmässigkeit* wichtiger Staatsakte in der Bundesverfassung verankert wird. Dieser Grundsatz gilt heute aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis und entspricht – in seinem Kern – einer einhelligen Lehrmeinung. Er verlangt, dass Akte von Regierung und Verwaltung einer Grundlage im Gesetz bedürfen. In umgekehrter Blickrichtung heisst dies für den Gesetzgeber, dass *er* (und nicht die Exekutive) die entsprechenden Grundlagen «in eigener Regie» bereitstellen muss.

Gemäss dem Vorschlag für einen neuen Absatz 3 sind alle *wichtigen Rechtssätze* in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Der Gesetzgeber *muss* von Verfassungs wegen die *wichtigen Rechtsnormen* erlassen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der direkten Demokratie von Bedeutung. Einerseits soll verfassungsmässig klargestellt werden, dass die grundlegenden Bestimmungen in für die Bürger und Bürgerinnen zentralen Belangen in einem formellen Gesetz geregelt sein müssen. Andererseits geht es auch um den Schutz der Volksrechte, d. h. das Parlament darf nicht ohne weiteres einen derartigen Regelungsbereich dem Bundesrat überlassen und ihn somit den direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entziehen. Schliesslich soll bereits aus der Verfassung ersichtlich sein, welche Materien der Gesetzgeber auf jeden Fall zu regeln hat. Die Verfassung macht somit «die zentrale staatliche Funktion «Gesetzgebung» und ihr Betätigungsfeld für die Bürgerinnen und Bürger anschaulich fassbar»¹⁾. Aus diesen Gründen wurde in den neueren Kantonsverfassungen fast durchwegs ein sog. materieller Gesetzesbegriff verankert, wie Walter Kälin feststellte: «Mit Ausnahme von Jura wurde bei allen Totalrevisionen der letzten 25 Jahre anerkannt,

¹⁾ Biaggini, Giovanni: Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft. Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Bd. 12, Liestal 1992, S. 58.

dass die Umschreibung dessen, was in das Gesetz im formellen Sinn gehört, Verfassungsrang hat. Dies geschah zu Recht: Angesichts der grossen Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes (...) drängt sich eine Umschreibung des Gesetzesbegriffes auf.»¹⁾

Aus der Bestimmung, wonach das Parlament für den Erlass der wichtigen Rechtsnormen zuständig ist, folgt nicht der Umkehrschluss, dass es keine «unwichtigen» und keine weniger grundlegenden Rechtsnormen erlassen darf. Die Bundesversammlung kann jederzeit auch weniger wichtige Bestimmungen in Bundesgesetze aufnehmen, wenn sie es aus politischen Gründen als sinnvoll erachtet. Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Expertenkommission (BB1 1996 II 449) soll das Parlament also nicht verfassungsmässig verpflichtet werden, weniger wichtige Rechtsnormen dem Bundesrat zu überlassen. Eine verfassungsmässige Zuweisung der Rechtsetzungskompetenzen an Bundesversammlung und Bundesrat gemäss den Kriterien «wichtig» und «weniger wichtig» stellt nach Auffassung der SPK eine kaum praktikable Lösung dar, umso mehr, als es Aufgabe der Bundesversammlung bleiben muss, zu bestimmen, was sie als wichtig qualifiziert. Die SPK teilen aber die Auffassung, wonach eine Konzentration auf das Wichtige im Interesse des Parlamentes liegt. Sie erachten es jedoch als ehrlicher, wenn anerkannt wird, dass das Parlament bisweilen aufgrund politisch einsichtiger Gründe auch «weniger Wichtiges» regelt, als wenn von den Fiktionen ausgegangen wird, zwischen Wichtigem und Unwichtigem könne objektiv unterschieden werden, oder alles sei «automatisch» wichtig, was die Bundesversammlung in Gesetze giesst.

Die SPK haben sich um eine verständliche Umschreibung dessen bemüht, was unter «wichtigen Rechtssätzen» zu verstehen und deshalb von der Bundesversammlung im Gesetz zu regeln ist. Es wurden fünf Kernbereiche festgehalten, die in ihren Grundzügen die Form von Bundesgesetzen erfordern. Den ersten Bereich bilden die Volksrechte, die auch heute ihre wesentlichen Ausprägungen im Gesetz erhalten (Bst. a). Der zweite Bereich betrifft die Beschränkungen verfassungsmässiger Rechte sowie die Rechte und Pflichten von Personen (Bst. b und c). Schon heute gilt der Vorbehalt des Gesetzes vor allem in diesem Bereich. Verfassungsmässige Rechte sind namentlich die Freiheitsrechte und die Rechtsgleichheit. Durch den Buchstaben c wird klargestellt, dass die grundlegenden Bestimmungen betreffend Rechte und Pflichten von einzelnen Personen generell gesetzlich zu regeln sind, und nicht nur wenn es sich um die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte handelt. Drittens geht es darum, welche Abgaben dem Bund zu entrichten sind und welches die Grundlage ihrer Bemessung ist (Bst. d). Viertens sollen auch die Aufgaben und Leistungen des Bundes ihre Grundlage im Gesetz finden (Bst. e). Das Legalitätsprinzip gilt heute auch im Bereich der Leistungsverwaltung. Schliesslich sind die Organisation und das Verfahren der Behörden gesetzlich zu regeln (Bst. f). Die vorgeschlagenen Formulierungen lehnen sich teilweise an Bestimmungen in neueren Kantonsverfassungen an und orientieren sich an den Delegationsregeln der bundesgerichtlichen Praxis. Somit wird die heute geltende Praxis verfassungsrechtlich abgesichert, da diesen Regeln auch bei der Bundesgesetzgebung heute schon weitgehend Beachtung geschenkt wird.

¹⁾ Kälén, Walter: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: ein Überblick. In: Auer, Andreas/Kälén, Walter (Hrsg.): Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone. Chur 1991, S. 5. – Vgl. auch Müller, Georg/Aubert, Jean-François in Komm. BV., Art. 89 Abs. 1, Rz. 6: «Zu einer befriedigenden Lösung kann nur eine verfassungsrechtliche Umschreibung der Erlassformen führen.»

Verfassungsmässig soll nur festgehalten werden, dass «die grundlegenden Bestimmungen» in den fünf genannten Bereichen durch den Gesetzgeber zu regeln sind. Dies lässt der Bundesversammlung genügend Spielraum, um Regelungen dem Bundesrat zu überlassen, wenn sie erkennt, dass ein Erlass durch die Bundesversammlung nicht zweckmässig ist. Die Abgrenzung zwischen den im Gesetz zu regelnden «Grundlagen» und dem Regelungsbereich, den die Bundesversammlung dem Bundesrat überlassen will, kann weitgehend analog zu den heutigen Delegationsregeln vorgenommen werden. Die Bundesversammlung wird dann eine Materie dem Bundesrat eher überlassen dürfen, wenn schwer vorzusehen ist, welche von mehreren verschiedenen Lösungen der konkreten Situation am ehesten gerecht sein wird, oder wenn rasche Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse häufige Rechtsanpassungen erzwingen. Im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung zum Beispiel könnte die Festlegung von Grenzwerten nach wie vor dem Bundesrat übertragen werden. Grenzwerte können zwar die Rechte und Pflichten einzelner Rechtsadressaten betreffen und sind durchaus bedeutsam. Die Festlegung eines bestimmten Grenzwertes stellt jedoch keinen Grundsatz dar, sondern dieser besteht im Entscheid, dass überhaupt Grenzwerte festgelegt werden sollen. Dieser Entscheid ist selbstverständlich im formellen Gesetz festzuhalten. Umgekehrt wäre es der Bundesversammlung unbenommen, Grenzwerte im Gesetz zu regeln.

Die «Eignung» stellt somit durchaus ein sinnvolles Kriterium zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat dar, an dem sich die Bundesversammlung orientieren kann. Der Begriff «Eignung» ist jedoch zu unbestimmt, als dass er im Sinne eines Generalvorbehalts in der Verfassung festgehalten werden sollte, wie dies die von den SPK eingesetzte Expertenkommission vorschlägt (BBl 1996 II 452 f.). Es muss verfassungsmässig klargestellt sein, dass ein Kernbereich auf keinen Fall delegiert werden kann. Dies ist gerade der Sinn des materiellen Gesetzesbegriffes.

In der Verfassung werden nur fünf *Kernbereiche* von wichtigen Bestimmungen ausdrücklich genannt. Die Formulierung «insbesondere» stellt klar, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. Es können durchaus auch weitere Bereiche als wichtig bezeichnet werden. Artikel 154 Absatz 3 verankert die allgemeinen Regeln; diese werden durch eine Vielzahl von Verfassungsnormen ergänzt, welche für spezifische Gegenstände ein Gesetz verlangen. Wenn nicht bereits eine derartige Norm ausdrücklich ein Gesetz verlangt, so liegt es an der Bundesversammlung, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine bestimmte Bestimmung durch sie erlassen werden muss oder nicht. Der Katalog gemäss Artikel 154 Absatz 3 bietet ihr aber einen Anhaltspunkt. Bei den fünf im Katalog genannten Punkten handelt es sich um die Kernbereiche staatlicher Regelung überhaupt. Es muss nicht davon ausgegangen werden, dass die Verfassung schon bald abgeändert werden müsste, weil die genannten Bereiche an Bedeutung verlieren könnten. Eine verfassungsmässige Umschreibung des Gesetzesvorbehaltes ist deshalb einer Definition auf Gesetzesebene, wie sie die von den SPK eingesetzte Expertenkommission vorschlägt (BBl 1996 II 448 ff.), vorzuziehen. Dies vor allem auch deshalb, weil der Inhalt des Gesetzes nicht in einem Gesetz bestimmt werden sollte. Dagegen spricht das Gebot der stufengerechten Regelung. Danach gehören Vorschriften über den Inhalt von Gesetzen in die Verfassung und nicht in ein Gesetz, das durch ein anderes Gesetz jederzeit derogiert werden kann.

Die verfassungsmässige Aufzählung von Bestimmungen, welche die Bundesversammlung zu regeln hat, ist übrigens auch im Hinblick auf eine allfällige Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit angezeigt. Wenn der Gesetzesvorbehalt bereits

in der Verfassung näher definiert wird, ist im Falle der Einführung der Normenkontrolle im Anwendungsfall das Bundesgericht an verfassungsmässige Kriterien für die Wichtigkeit gebunden. Fehlt ein derartiger «Katalog des Wichtigen», so erhält das Bundesgericht einen grösseren Spielraum gegenüber der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung müsste sich bei ihrer Entscheid, ob sie eine Materie selbst regeln oder dem Bundesrat überlassen will, an der Praxis des Bundesgerichts zum Legalitätsprinzip bei der Verletzung verfassungsmässiger Rechte orientieren.

241.4 Verzicht auf Delegationsregeln

Die SPK schlagen im weiteren vor, auf Bestimmungen in der Verfassung zu verzichten, welche die *Übertragung* von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive regeln. Mit der Verankerung des Gesetzesvorbehaltes in Absatz 3 soll verhindert werden, dass wichtige Rechtssätze von einem anderen Organ als von der Bundesversammlung erlassen werden. Im übrigen Bereich aber soll der Bundesrat eine direkt auf die Bundesverfassung abgestützte Ermächtigung erhalten, Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz zu erlassen (vgl. dazu Art. 170 Abs. 1 und Ziff. 262.1).

242 Artikel 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Artikel 155 VE 96 gibt die bisher geltende Regelung des Dringlichkeitsrechtes wieder. Derartiges Recht muss nach der geltenden Bundesverfassung immer befristet werden. Die Form für derartige Erlasse ist daher der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss, dessen einziger Unterschied zum Bundesgesetz eben in seiner Befristung liegt.

Wie oben dargelegt (Ziff. 241.1), folgen die SPK der Anregung der Expertenkommission, auf die Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu verzichten. Die Form des Bundesgesetzes soll neu sowohl für unbefristete als auch für befristete Erlasse verwendet werden. Damit wird das Bundesgesetz auch zur Erlassform für das Dringlichkeitsrecht (*Abs. 1, erster Satz*).

Die Verbindung von Dringlichkeit und beschränkter Geltungsdauer ist nicht zwingend: eine sofortige Inkraftsetzung kann auch bei Erlassen geboten sein, die für unbestimmte Zeit gelten sollen. Die SPK schlagen daher gemäss der Anregung der Expertenkommission vor, dass dringlich erklärte Bundesgesetze nicht mehr in jedem Fall befristet werden müssen (*Abs. 1, zweiter Satz*).

Einen Spezialfall stellt allerdings das Dringlichkeitsrecht dar, das keine Verfassungsgrundlage hat. Würde auch hier auf das Erfordernis der Befristung verzichtet, so könnte neben dem Verfassungsrecht dauerndes Gesetzesrecht entstehen, das de facto Verfassungsrang besitzt. Extrakonstitutionelles Dringlichkeitsrecht soll nach wie vor befristet bleiben und entweder innert der gesetzten Frist in ordentliches Verfassungsrecht übergeführt werden oder aber mit Fristablauf dahinfliegen (*Abs. 3*).

243 Artikel 156

Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

Artikel 156 VE 96 und Artikel 172 VE 96 begründen die verfassungsmässigen Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik. Diese Artikel geben das aktuelle Verständnis und die aktuelle Praxis des

Zusammenwirkens zwischen Parlament und Regierung im Bereich der Aussenpolitik wieder: Danach «kommt dem Bundesrat nach der verfassungsrechtlichen Konzeption der Grossteil der (operationellen) Leitungsfunktion im Bereich der Aussenpolitik zu» (Botschaft des Bundesrates zum Verfassungsentwurf, BBl 1997 I 416). Dies wird folgendermassen präzisiert: «Die Führung der Aussenpolitik (Lagebeurteilung, Konzeption, Initiierung, Koordination, Information) ist grundsätzlich die Aufgabe des Regierungsorgans.» Das Parlament hat jedoch die Möglichkeit, sich an der Aussenpolitik zu beteiligen. Mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) von 1992 sind die Formen dieser Beteiligung des Parlamentes insbesondere bezüglich der Verhandlungen mit internationalen Organisationen und mit anderen Staaten präzisiert worden (Art. 47^{bis} a GVG).

Auch in bisherigen Verfassungsentwürfen wurde von der *Führungsfunktion des Bundesrates in ausserpolitischen Angelegenheiten* ausgegangen (Art. 98 Abs. 1 Entwurf 1977; Art. 114 Abs. 1 VE Modell-Studie EJPD 1985; Art. 93 Abs. 2 Bst. a Entwurf Müller/Kölz 1990). Grundlegende Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik werden vom Bundesrat und nicht vom Parlament bestimmt. Dem Parlament bleibt in der Regel nur die Kenntnisnahme der Ziele im Rahmen von Berichten des Bundesrates. Diese Kenntnisnahme von Berichten ermöglicht zwar eine parlamentarische Aussprache über ausserpolitische Zielsetzungen. In der Praxis wird die Form der Kenntnisnahme allerdings als unbefriedigend empfunden. Ausdruck dieses Unbehagens gegenüber der Kenntnisnahme ist die mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. Juni 1995 geschaffene Möglichkeit, von Berichten zustimmend oder ablehnend Kenntnis zu nehmen (Art. 44^{bis} GVG), was jedoch nach wie vor keine differenzierte Stellungnahme des Parlamentes erlaubt. Gerade der europäische Integrationsprozess sowie die zunehmende internationale Verflechtung bringen jedoch eine vermehrte Verknüpfung von ausserpolitischen mit innenpolitischen Fragestellungen mit sich, so dass das Bedürfnis des Parlamentes nach einer grösseren Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der Aussenpolitik wächst. Dieses Bedürfnis wurde zum Beispiel vom Nationalrat mit der Motion des Nationalrates für ein ausserpolitisches Konzept der Schweiz (91.3035), welche vom Ständerat als Postulat überwiesen wurde, zum Ausdruck gebracht. Mit der Motion wurde unter anderem eine neue Kompetenzausscheidung zwischen Parlament und Regierung im Bereich der Aussenpolitik verlangt.

Die in Artikel 156 Absatz 1 vorgeschlagene Formulierung soll es dem Parlament nicht nur ermöglichen, sondern es auch dazu *verpflichten*, in der Aussenpolitik die Leitlinien zu setzen, also mehr gestalterisch tätig zu sein. Die Vorschläge bringen eine *Akzentverschiebung in der bisherigen Konzeption der ausserpolitischen Kompetenzen*, indem die Wahrnehmung der Verantwortung für die ausserpolitischen Zielsetzungen nicht mehr vorwiegend dem Bundesrat, sondern auch dem Parlament zukommt. Die Aussenpolitik ist nicht mehr vorwiegend eine exekutive Aufgabe, auf die das Parlament nur einwirkt. Sie ist vielmehr eine Aufgabe von Regierung und Parlament, wobei den beiden Organen unterschiedliche Rollen zukommen: Das Parlament legt die grundlegenden Ziele fest, in deren Rahmen der Bundesrat seine ausserpolitischen Befugnisse wahrnimmt (vgl. Art. 172 Abs. 1, vgl. Ziff. 263). Die ausserpolitischen Befugnisse werden dabei nicht grundsätzlich neu aufgeteilt, hingegen fasst das Parlament Beschlüsse über wichtige Ziele der schweizerischen Aussenpolitik. Anstatt die vom Bundesrat festgelegten Ziele einfach zur Kenntnis zu nehmen, entscheidet das Parlament in Form eines Bundesbeschlusses darüber. Dabei geht es eindeutig um die grundlegenden Ziele, nicht um ein detailliertes Festlegen der operativen Führung der Aussenpolitik.

Auf die mangelnde parlamentarische Beschlussfassung im Bereich der Aussenpolitik weist auch Bernhard Ehrenzeller in seiner Habilitationsschrift¹⁾ hin: «Die allseits hervorgehobene und teilweise auch beklagte schwache Stellung der Bundesversammlung hängt wesentlich mit dem Mangel an legislativer aussenpolitischer Beschlussfassung zusammen.» (S. 596) Er empfiehlt deshalb die vermehrte Nutzung des Instruments des Bundesbeschlusses im Bereich der Aussenpolitik: «Ist das Gesetz mehr auf Dauerzustände und sich wiederholende Staatstätigkeit zugeschnitten, so erweist sich der Bundesbeschluss als die geeignete Erlassform für einmalige staatsleitende Akte, für Tätigkeiten von begrenzter Dauer, für wichtige Verfahrensakte oder vorläufige Entscheide. ... Der einfache Bundesbeschluss wird damit zum eigentlichen Führungsinstrument des Parlamentes in der Aussenpolitik.» (S. 570f.)

Bereits heute hat die Bundesversammlung die Möglichkeit, in Form von einfachen Bundesbeschlüssen aussenpolitische Zielsetzungen zu beschliessen. Bernhard Ehrenzeller erachtet es denn auch als nicht notwendig, an den verfassungsrechtlichen Bestimmungen etwas zu ändern. Von dieser Möglichkeit wird jedoch kaum Gebrauch gemacht. Wird jedoch, wie hier vorgeschlagen, der Bundesversammlung verfassungsmässig die Kompetenz zugeschrieben, die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen, dann ist sie zur Beschlussfassung über diese Ziele verpflichtet, da sonst dem Bundesrat der Rahmen fehlt, in dem er zu handeln hat. Indem die Bundesversammlung Entscheide über wichtige aussenpolitische Zielsetzungen fällt, ermöglicht sie auch eine breitere politische Abstützung derselben, womit vielleicht aussenpolitische Scherbenhaufen, die auf politisch wenig abgestützten Zielsetzungen beruhen, vermieden werden können (vgl. z. B. die Vorgänge im Zusammenhang mit dem Gesuch des Bundesrates vom 18. Mai 1992 um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU).

Die zur Stellungnahme eingeladenen Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte stimmen der von den SPK vorgeschlagenen Formulierung von Artikel 156 Absatz 1 zu.

In Artikel 156 Absatz 2 ist die spezielle Kompetenz der Bundesversammlung zur Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge enthalten. Die Kompetenz des Bundesrates, gewisse Verträge selbständig abzuschliessen, soll nicht, wie im VE 96 vorgesehen, in der Verfassung, sondern im Gesetz festgehalten werden (vgl. Art. 172 Abs. 2, Ziff. 263). Artikel 156 Absatz 2 ist deshalb hier entsprechend anzupassen.

244 Artikel 159 Oberaufsicht und Evaluation

Die SPK schlagen vor, Artikel 159 VE 96 durch zwei weitere Absätze zu ergänzen: In Absatz 2 soll verankert werden, dass sich das Parlament die zur Ausübung der in Absatz 1 festgehaltenen Oberaufsichtskompetenz notwendigen Instrumente auf dem Wege der Gesetzgebung verschaffen kann. In Absatz 3 wird das Instrument der Evaluation neu verfassungsmässig verankert. Die Nennung der Evaluation in Artikel 159 bedeutet nicht, dass die Evaluation *nur* als Mittel der Oberaufsicht genutzt werden kann: Evaluation kann zwar durchaus sinnvoll als ein Instrument zur Ausübung der Oberaufsicht eingesetzt werden. Sie geht jedoch darüber hinaus und findet ihre Verwendung auch im Hinblick auf die legislativen Kompetenzen der Bundesversammlung. Artikel 159 erhält deshalb den Titel «Oberaufsicht und Evalua-

¹⁾ Ehrenzeller, Bernhard: Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Basel/Frankfurt 1993.

tion», womit klargestellt ist, dass es sich um zwei Aufgaben der Bundesversammlung handelt.

244.1 Oberaufsicht

Artikel 159 VE 96 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 85 Ziffer 11 der geltenden Verfassung, wobei der Anwendungsbereich verdeutlicht worden ist: Der Bundesrat ist ausdrücklich als Hauptadressat der parlamentarischen Oberaufsicht genannt, ebenso sind nun neben den Bundesbehörden auch die «anderen Träger von Aufgaben des Bundes» explizit der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt.

Im Verfassungsentwurf ist wie in der bisherigen Verfassung ein Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht erwähnt, nämlich der an das Parlament gerichtete Geschäftsbericht des Bundesrates (Art. 175 Abs. 1 Bst. b, vgl. dazu Ziff. 266). Die weiteren Instrumente zur Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht sind nicht in der Verfassung genannt. Sie reichen von der Einfachen Anfrage bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission und sind im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) sowie in den Ratsreglementen geregelt. Im GVG sind auch die speziellen Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), der Geschäftsprüfungs- und der Finanzdelegationen sowie der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) geregelt. Die GPK haben im Unterschied zu den übrigen Kommissionen einen unbedingten Anspruch auf Auskunfterteilung durch die Verwaltung, sind aber für die Aktenherausgabe auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen (Art. 47^{quater} GVG). Die 1992 geschaffene Geschäftsprüfungsdelegation für die Kontrolle des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste hingegen kann ungeachtet des Amtsgeheimnisses nach Anhören des Bundesrates die Aktenherausgabe verlangen und Beamte einvernehmen (Art. 47^{quinquies} GVG). Die gleichen Rechte stehen den PUK zu (Art. 59 und Art. 61 GVG).

Versuche, die Informationsrechte der GPK zu erweitern, stiessen bisher auf heftigen Widerstand des Bundesrates. Dieser ist immer davon ausgegangen, dass er eigenständig einen Bereich kontrolliert, auf den das Parlament keinen Zugriff hat. Dem Bericht der Arbeitsgruppe «Verwaltungskontrolle» der GPK vom März 1991 kann entnommen werden, dass der Bundesrat in jüngerer Zeit restriktiver als früher Akten herausgibt, insbesondere, wenn es sich um Akten von Bundesratsgeschäften handelt (zit. in: BB1 1992 VI 491 f.). Die ständerätliche Kommission 89.243 wollte deshalb die Informationsrechte der GPK verbessern und ihnen einen Anspruch auf Herausgabe geheimer Akten geben (BB1 1991 I 1034 ff.). Der Bundesrat wehrte sich dagegen (BB1 1991 I 1467 ff.), so dass weitergehende Rechte schliesslich nur der neu geschaffenen Geschäftsprüfungsdelegation zugestanden wurden.

In der Literatur finden sich verschiedene Anregungen zur Verbesserung der Informationsrechte der Bundesversammlung bzw. ihrer Organe. So schlägt zum Beispiel Hansjörg Seiler vor, den Aufsichtskommissionen einen unbedingten Akteneinsichts- und Informationsanspruch auf Verfassungsebene zu sichern¹⁾. Hansjörg Seiler gesteht den Aufsichtskommissionen verfassungsmässig die gleichen Informationsrechte zu, wie sie heute die PUK sowie die Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegationen haben. Den Entscheid darüber, was dem Amtsgeheimnis untersteht, fäl-

¹⁾ Seiler, Hansjörg et al.: Die Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung – ein Beitrag de constitutione ferenda. In: ZSR 1996, Heft 1, S. 27.

len die Aufsichtskommissionen und nicht der Bundesrat. Über ähnliche Informationsrechte verfügen zum Beispiel die Aufsichtskommissionen in den Kantonen Bern und Solothurn, wobei deren Rechte auf Gesetzesstufe geregelt sind.

Angesichts der defensiven Haltung des Bundesrates bezüglich Aktenherausgabe sehen die SPK einen Handlungsbedarf. Allerdings soll im Gegensatz zum Vorschlag von Hansjörg Seiler darauf verzichtet werden, bestimmte Informationsrechte bereits auf Verfassungsebene festzuhalten. Um Unklarheiten zu vermeiden, hätte dies relativ detailliert zu geschehen, geht es doch zum Teil um heikle Abwägungen. Konkrete Aussagen über Informationsrechte auf Verfassungsebene könnten deshalb nur punktuell geschehen. Es müsste eine nicht einfache Selektion vorgenommen werden, welche Rechte in der Verfassung näher umschrieben werden sollten und welche nicht.

Die SPK wollen jedoch festhalten, dass es nicht modernen Vorstellungen der Gewaltenteilung entspricht, wenn der Bundesrat einen relativ breiten Bereich des Verwaltungshandelns abgrenzen will, auf den das Parlament prinzipiell keinen Zugriff haben soll. Es wird hier vielmehr von einem Gewaltenteilungsmodell ausgegangen, wonach sowohl dem Parlament als auch der Regierung je bestimmte Bereiche übertragen werden, für die sie zwar primär zuständig sind, was allerdings nicht heisst, dass die beiden Behörden keinen Einfluss auf den Bereich des jeweils anderen Organs nehmen können. Dies stellt genau das zentrale Element der Gewaltenteilung dar: keine Behörde sollte unbeeinflusst von der anderen agieren können.

In der Verfassung soll deshalb festgehalten werden, dass die zur Ausübung der Obergeraufsicht notwendigen Instrumente der Bundesversammlung durch das Gesetz bezeichnet werden. Damit soll klargestellt werden, dass das Parlament auf Gesetzesebene die seinen Bedürfnissen entsprechenden Instrumente schaffen kann. Regelungen auf Gesetzesebene ermöglichen es eher, den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener parlamentarischer Organe zu entsprechen. Das Parlament wird in seinem Interesse darauf bedacht sein, adäquate Mittel vorzusehen, die es zielgerichtet und wirksam einsetzen kann, ohne in einem «information overload» zu ertrinken. Im Rahmen der ordentlichen Obergeraufsicht sollten jedoch nur Akten, die der unmittelbaren Meinungsbildung der Mitglieder des Bundesrates dienen, im Interesse des Kollegialsystems dem Zugriff der zuständigen Kommissionen entzogen bleiben.

244.2 Evaluation

Die Frage nach der Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen gewinnt vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität staatlicher Aufgaben bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen immer mehr an Bedeutung. Haben die von den staatlichen Behörden getroffenen Massnahmen *überhaupt Wirkung*, zeigen sie die *beabsichtigten Wirkungen*, stehen sie in einem sinnvollen *Kosten/Nutzen-Verhältnis*? Dies sind die Fragen, die zu stellen sind, will der Staat auch in Zukunft wirksam handeln können. Die Evaluation der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen wird nicht allein im Rahmen der Obergeraufsichtsfunktion des Parlamentes vorgenommen. Evaluation kann ein Instrument zur Wahrnehmung der Obergeraufsichtsfunktion darstellen, sie geht aber darüber hinaus. Bei Evaluationen steht nicht die Kontrolle der einen Behörde durch die andere im Vordergrund. Es geht auch nicht nur um die Kontrolle der Umsetzung der Gesetze. Vielmehr sind die staatlichen Massnahmen im Gesamtzusammenhang mit einer bestimmten Methodik zu beurteilen, d. h. auch die Gesetze selbst sind zu hinterfragen. Ergebnisse von

Evaluationen sollen Lernprozesse auslösen, d. h. dass zum Beispiel die Resultate einer Evaluation zu einer bestimmten staatlichen Massnahme Bundesrat und Parlament Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der weiteren gesetzgeberischen Tätigkeit in diesem Bereich liefern können.

Damit Evaluationen unabhängig von den konkreten Interessen einer einzelnen Behörde durchgeführt werden können, hat die von den SPK eingesetzte Expertenkommission die Schaffung eines unabhängigen Organs vorgeschlagen. Parlament und Regierung können zwar Evaluationen anregen, doch ist das Evaluationsorgan nicht verpflichtet diese auszuführen und kann von sich aus Evaluationen durchführen. Diese Evaluationsstelle soll gemäss Vorstellung der Expertenkommission in der Verfassung verankert werden (vgl. BB1 1996 II 477 ff.).

Die SPK teilen die Auffassung, dass Evaluation eine wichtige Aufgabe darstellt. Es ist jedoch zu betonen, dass Evaluation ein *Instrument* der Behörden zur Beurteilung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben darstellt, jedoch *keine Institution*. Die Schaffung eines unabhängigen Organs wird deshalb als nicht sinnvoll erachtet. Die Ergebnisse von Evaluationen müssen Eingang in den politischen Entscheidungsprozess finden, sonst bleiben sie akademische Trockenübungen. Bereits der Auftrag für eine Evaluation sollte politisch verankert sein. Wenn Evaluationen jedoch von einem selbständigen Organ ausgeführt werden, unabhängig von einem konkreten Auftrag der Behörden, dann besteht die Gefahr, dass die Resultate nicht zur Kenntnis genommen werden und die Evaluation wirkungslos bleibt.

Evaluationen werden heute bereits von Organen von Regierung und Verwaltung wie des Parlamentes durchgeführt. Das Parlament verfügt über eine mit dieser Aufgabe betraute Instanz, die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK), deren Funktion im Geschäftsverkehrsgesetz verankert ist. Die Aufgaben der Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) sind in einer Verordnung geregelt (SR 172.210.11). Im Rahmen der Finanzaufsicht führt auch die Eidgenössische Finanzkontrolle Evaluationen durch. Sie dient gleichzeitig der Bundesversammlung und dem Bundesrat. Auch in gewissen Ämtern wird das Instrument der Evaluation genutzt. Die Evaluation der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen stellt jedoch ein verhältnismässig neues Instrument dar; die beiden erstgenannten Organe (PVK und VKB) können noch nicht auf eine lange Geschichte zurückblicken. Das Instrument ist deshalb noch nicht stark verankert und konjunkturabhängig. Es besteht somit die Gefahr, dass Evaluationen genau dann nicht mehr durchgeführt werden, wenn sie am nötigsten wären, in Zeiten der Ressourcenknappheit.

Die Bundesversammlung soll deshalb den verfassungsmässigen Auftrag erhalten, für die Durchführung von Evaluationen zu sorgen. Es wird Gegenstand zukünftiger Diskussionen sein, wie dies am besten geschehen soll. Es kann dabei auf den bestehenden Organen aufgebaut werden. Es kann auch geprüft werden, ob Evaluationen von Stellen durchgeführt werden sollen, die gleichzeitig Bundesversammlung und Bundesrat unterstehen. Indem festgehalten wird, dass die Bundesversammlung für Evaluationen zu sorgen hat, ist klargestellt, dass sie entscheidet, wer die Evaluationen vorzunehmen hat. Somit können Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vermieden werden, die sich hätten ergeben können, wenn – wie auch diskutiert – die Evaluation als gemeinsame Kompetenz von Bundesversammlung und Bundesrat bezeichnet worden wäre.

Die SPK des Ständerates möchte eine «unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes» in dem Sinne, dass die wissenschaftlichen *Methoden* und die *Ergebnisse* der Untersuchungen nicht durch den Auftraggeber beeinflusst

werden sollen. Gefälligkeitsgutachten erfüllen nicht den Zweck der Evaluation. Die SPK des Nationalrates möchte jedoch klarstellen, dass Evaluationen nicht von einer neuen, vom Parlament unabhängigen Institution durchgeführt werden sollen. Sie schlägt deshalb vor, das Wort «unabhängig» aus dem Absatz 3 zu streichen, damit entsprechende Missverständnisse vermieden werden können.

Die in Artikel 159 Absatz 3 vorgeschlagene Formulierung «Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes» ermöglicht, dass auch der Vollzug dieser Massnahmen durch die Kantone Gegenstand von Evaluationen sein kann. Hingegen kann der Bund keine Evaluationen im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Kantone vornehmen. Die ebenfalls diskutierte Formulierung «Handlungen des Bundes» wurde auch deshalb fallengelassen, weil sie die Evaluation des Vollzugs durch die Kantone, welche ja in diesem Fall im Auftrag des Bundes handeln, ausgeschlossen hätte. Der Begriff «Massnahmen» ist weit gefasst und umfasst insbesondere auch die Bundesgesetze selbst, auf denen weitere Massnahmen beruhen. Er schliesst im Gegensatz zum Begriff «Handlungen» auch das «Nichthandeln» ein, d. h. Evaluationen sollen auch die im Hinblick auf die Verwirklichung einer bestimmten Massnahme notwendigen, jedoch unterlassenen Handlungen im Visier haben. Der Begriff «Überprüfung» wird hier übrigens im Bemühen um eine verständliche Verfassung und synonym zum Begriff «Evaluation» verwendet.

245 Artikel 160 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

In Artikel 160 Absatz 1 VE 96 wird der Begriff «beaufsichtigen» verwendet: die Bundesversammlung *beaufsichtigt* die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Die SPK teilen die Ansicht der von ihnen eingesetzten Expertenkommission, dass der Begriff der «Aufsicht» hier nicht zutrifft, wird doch dadurch das Verhältnis zu Artikel 159 unklar, welcher die Oberaufsichtskompetenz begründet (BB1 1996 II 476). Die Bundesversammlung «beaufsichtigt» nicht einfach die Tätigkeit des Bundesrates in seinen Beziehungen zu den Kantonen (das tut sie aufgrund von Art. 159), sondern kümmert sich im Rahmen ihrer Kompetenzen um diese Beziehungen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Formulierung «sie sorgt für» zu verwenden.

246 Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a–g Weitere Aufgaben und Befugnisse

In Artikel 161 VE 96 sind verschiedene Kompetenzen der Bundesversammlung aufgelistet. Die SPK haben diesem Katalog in den Buchstaben g^{bis} bis g^{quater} drei weitere Kompetenzen hinzugefügt (vgl. Ziff. 247–249). Zu den übrigen Buchstaben werden verschiedene Streichungsanträge gestellt.

246.1 Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a–c Äussere und innere Sicherheit, Notverordnungskompetenz

Die in Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a–c VE 96 enthaltenen Bestimmungen betreffend Massnahmen zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit geben das geltende Verfassungsrecht wieder. Artikel 85 Ziffer 6 und 7 der Bundesverfassung begründen zusammen mit Artikel 102 Ziffer 9 und 10 BV einerseits parallele Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat, wobei die Kompetenz

der Bundesversammlung derjenigen des Bundesrates vorgeht. Andererseits wird aus diesen Bestimmungen auch eine materielle Bundeskompetenz abgeleitet. Sie bilden die Grundlage für «Notverordnungsrecht» (so Dietrich Schindler in Komm. BV, Art. 85 Ziff. 6 Rz. 68), andere Autoren sprechen von «Polizeiverordnungsrecht».

Die Bundesversammlung erlässt entsprechende Verordnungen seit 1962 gemäss Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Form des allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses. Sie hat davon «nur selten Gebrauch gemacht» (Dietrich Schindler in Komm. BV, Art. 85 Ziff. 6 Rz. 68); konkret sind aus der Literatur gar keine Beispiele ersichtlich. Vereinzelt wurden vor allem in früherer Zeit auch Bundesgesetze gestützt auf Artikel 85 Ziffer 6 und 7 erlassen. Ziffer 6 hat in dieser Beziehung an Bedeutung verloren, seit anerkannt ist, dass aus Artikel 8 BV eine allgemeine Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten abgeleitet werden darf. Ziffer 7 konnte hingegen noch als Grundlage des in der Referendumsabstimmung verworfenen Bundesgesetzes vom 9. März 1978 über eine Sicherheitspolizei beigezogen werden. Auf Artikel 85 Ziffer 6 oder 7 gestützte «Verfügungen» der Bundesversammlung hätten wohl als einfache Bundesbeschlüsse erlassen werden müssen; in der Literatur werden keine Beispiele referiert.

Die praktische Bedeutung der Notverordnungskompetenzen der Bundesversammlung ist also gering. Für Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit steht der Bundesversammlung nicht nur die Notrechtsverordnung, sondern auch das dringliche Bundesgesetz (vgl. Ziff. 242) zur Verfügung. Der Zweck dieser Instrumente ist derselbe: das unverzügliche Inkraftsetzen von Massnahmen zur Abwendung eines unmittelbar drohenden Schadens. Das von Volk und Ständen am 11. September 1949 eingeführte Dringlichkeitsverfahren enthält Verfahrensgarantien, die das Notverordnungsrecht nicht kennt: das Erfordernis des absoluten Mehrs der Mitglieder jedes Rates und das nachträgliche Referendum. Das Verfahren wurde gerade eingeführt, um der nach dem früheren Recht möglichen Umgehung des Referendums durch die Dringlichkeitserklärung einen Riegel zu schieben. Die Notrechtsverordnungskompetenz der Bundesversammlung würde es ermöglichen, dass das Referendum bei Massnahmen im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit nach wie vor umgangen werden könnte. Da kein Grund für diese Sonderregelung ersichtlich ist, sollte diese gerade auch im Lichte der Entstehungsgeschichte des heutigen Dringlichkeitsverfahrens bei Gelegenheit der Totalrevision der Bundesverfassung abgeschafft werden.¹⁾

Die SPK beider Räte sind sich in der Frage der Streichung dieser Notverordnungs-kompetenz gemäss Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe c einig. Die SPK des Ständerates stösst sich jedoch daran, dass die Kompetenzen zum Treffen von Massnahmen zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit sowie der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz nur noch bei den Kompetenzbestimmungen des Bundesrates (Art. 173 Abs. 1 und 2) explizit genannt werden sollen. Die explizite Nennung dieser Kompetenzen in Artikel 173 ist notwendig, da das Notverordnungsrecht des Bundesrates (Art. 173 Abs. 3) beibehalten wird. Die SPK des Ständerates möchte jedoch auch die entsprechenden Kompetenzen der Bundesversammlung, auch wenn sie sich implizit bereits aus den Artikeln 154 und 156 ergeben, explizit erwähnt behalten. Sie beantragt deshalb im Gegensatz zur SPK des Nationalrates,

¹⁾ Vgl. dazu Schelbert, Beat: Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund. Grösch 1986, S. 194ff.

die Buchstaben a und b in Artikel 161 Absatz 1 nicht zu streichen. Die SPK des Ständerates sieht zwar, dass diese Buchstaben a und b in rechtlicher Hinsicht überflüssig sind, befürchtet aber, dass eine Streichung falsch verstanden und als Aufgabe bestehender Kompetenzen interpretiert werden könnte. Allenfalls wird es sinnvoll sein, die beiden Kompetenzen in einem speziellen Artikel zu nennen. Die Verfassungskommissionen werden dies zu prüfen haben.

246.2 Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g Organisation der Bundesbehörden

Die in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g VE 96 enthaltene Kompetenz der Bundesversammlung zur Festlegung der Grundsätze für die Organisation der Bundesbehörden kann hier gestrichen werden, da sie aufgrund der neu vorgenommenen materiellen Definition des Gesetzesbegriffes bereits in Artikel 154 Absatz 3 Buchstabe e enthalten ist.

247 Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g^{bis} Planungskompetenz

Gemäss Artikel 168 Absatz 1 VE 96 hat der Bundesrat die Kompetenz, die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren. Damit wird die bisher aus Artikel 95 BV *abgeleitete* Planungsfunktion des Bundesrates neu explizit in der Verfassung verankert. Eine entsprechende Nennung der Planungskompetenz der Bundesversammlung fehlt hingegen im Verfassungsentwurf. Die SPK erachten es als wichtig, die Beteiligung des Parlamentes an den staatsleitenden Prozessen festzuhalten, umso mehr als mit dem Auftrag ein Instrument geschaffen werden soll, mit dem das Parlament in den Zuständigkeitsbereich der Regierung einwirken kann (vgl. Ziff. 249). Diese Mitwirkung ergibt sich nicht direkt aus den in den Artikeln 154–161 des Verfassungsentwurfs festgehaltenen Zuständigkeiten des Parlamentes. Sie ist auch nicht nur ein Ausfluss der Oberaufsichtskompetenz gemäss Artikel 159. Es ist deshalb im Sinne einer Klarstellung angezeigt, die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich der staatsleitenden Tätigkeit verfassungsmässig zu verankern (vgl. dazu auch den Bericht der von den SPK eingesetzten Expertenkommission: BBl 1996 II 470 f.).

Es ist im Verfassungstext ausdrücklich von «mitwirken» die Rede, d. h. die Planung der Staatstätigkeiten bleibt primär Aufgabe der Exekutive, das Parlament sollte daran jedoch beteiligt sein. Es geht nicht darum, dass zwei Organe unabhängig voneinander planen und sich dabei womöglich in die Quere kommen. Das Parlament soll keine flächendeckende Planung vornehmen, sondern vielmehr punktuell bei wichtigen Planungen die Schwerpunkte anders setzen, wo es dies für notwendig erachtet. Der Regierung wird somit ermöglicht, ihre Planungen besser politisch zu verankern und ihnen damit auch mehr Wirkung zu verleihen. Die Kompetenzen bleiben also klar geteilt: Die Regierung ist für eine kohärente Planung der staatlichen Tätigkeiten verantwortlich, das Parlament ist daran beteiligt und setzt punktuell andere Schwerpunkte, wo notwendig. Der Dialog zwischen Bundesversammlung und Bundesrat soll somit gefördert werden.

Die Beteiligung des Parlamentes an der politischen Planung ist nichts Neues. In der Staatsrechtslehre wird die Planung in der Regel als Aufgabe sowohl der Regierung

als auch des Parlamentes dargestellt.¹⁾ In den meisten neueren Kantonsverfassungen ist denn auch die Beteiligung des Parlamentes an der Planung bereits in der Verfassung genannt. Dabei gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Beteiligung, wie dies im Bericht des Bundesrates über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung (86.015: BBl 1986 II 1 ff.) aufgezeigt wird.

Die Art der Behandlung von Planungen braucht nicht zwingend in der Verfassung festgehalten zu werden. Die SPK haben sich für eine offene Formulierung in der Verfassung entschieden, die es erlaubt, auf Gesetzesebene je nachdem auch unterschiedliche Verfahren für verschiedene Planungen vorzusehen. Auf Verfassungsebene ist nur festgehalten, dass die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt. Dieses «mitwirken» kann auf unterschiedliche Weise konkretisiert werden. Wird von einer Genehmigung der Planungen oder gar einem Entscheid über die Planungen ausgegangen, dann würde dies zu einer rechtlich verbindlichen Planbindung des Parlamentes. Eine solche Bindung auf Verfassungsebene für alle Planungen vorzusehen, scheint wenig sinnvoll. Eine Genehmigung der gesamten Planung der Regierung durch das Parlament bedeutet eine relativ starke Einbindung des Parlamentes in die bundesrätliche Politik, wodurch das Parlament seinen Handlungsspielraum selbst einschränkt. Die Bundesversammlung hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich gegen eine solche Selbstbindung ausgesprochen (vgl. die Diskussion in den Räten zum Bericht 86.015, AB 1987 S 86 ff. und AB 1990 N 1466 ff.).

248 Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g^{ter} Einzelakte

Gemäss Artikel 154 (vgl. Ziff. 241) erlässt die Bundesversammlung in Form von Bundesgesetzen primär rechtsetzende Normen, d. h. sie fällt Entscheide generell-abstrakter Natur. Häufig sind es jedoch gerade Einzelfallentscheidungen, die politisch brisant sind. Dies, weil sie zum Beispiel die Interessen Direktbetroffener stark tangieren, grosse finanzielle Auswirkungen haben, oder weil sie einen wichtigen Präzedenzfall für weitere Entscheidungen darstellen. Das geltende Recht kennt bereits solche «Verwaltungsakte» der Bundesversammlung (z. B. Erteilung von Eisenbahnkonzessionen, Genehmigung der Rahmenbewilligung für Atomanlagen, Festlegung der allgemeinen Linienführung der Nationalstrassen, Übertragung des Enteignungsrechts an Private)²⁾. Im folgenden soll hier auf den alten Begriff «Verwaltungsakte» verzichtet werden, da er den Eindruck erwecken könnte, es handle sich um Verfügungen der Verwaltung. Was hier aber gemeint ist, sind Entscheide über wichtige Grossprojekte des Bundes, wie sie die erwähnten Beispiele darstellen.

Artikel 89 Absatz 2 der geltenden Verfassung nennt das Bundesgesetz sowie den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als Formen für Erlasse der Bundesversammlung, welche dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Gemäss histo-

¹⁾ Häufig zitiert werden: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Planung zwischen Regierung und Parlament. In: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 11. Bd., Berlin 1972, S. 429 ff. und Eichenberger, Kurt: Ohnmacht des Parlamentes gegenüber der politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit (1979). In: Der Staat der Gegenwart. Basel/Frankfurt am Main 1980, S. 529 ff.

²⁾ Art. 5 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101); Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978 (SR 732.01); Art. 11 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11); Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (SR 711).

rischen Analysen wollte der Verfassungsgeber 1874 mit dem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eine Erlassform für wichtige Einzelakte schaffen, die damit dem fakultativen Referendum unterstellt wurden.¹⁾ In der Folge entwickelte sich jedoch immer mehr ein starres, funktionales Gewaltenteilungsverständnis, wonach die Regierung allein für Einzelakte zuständig sein sollte (sich aber inkonsequenterweise doch auch an der Rechtsetzung beteiligt ...). Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass 1962 der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss als Erlassform definiert wurde, die ausschliesslich für Rechtssätze zu verwenden ist. Gemäss diesem Verständnis des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses fehlt es im Grunde an einer Verfassungsgrundlage für Erlasse von Einzelakten durch die Bundesversammlung. Diese gab es jedoch in Form von Einfachen Bundesbeschlüssen, aber auch in Form von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen²⁾ weiterhin. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung ist deshalb eine verfassungsrechtliche Klärung vorzunehmen. Dies umso mehr, wenn der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss gemäss dem Vorschlag der SPK abgeschafft wird und somit nicht mehr fallweise diese Erlassform für wichtige Einzelakte benutzt werden kann. Zwar wird hier nicht von einer starren Abgrenzung zwischen Erlassformen für rechtsetzende Normen und solchen für nicht-rechtsetzende Normen ausgegangen, d. h. auch das Gesetz kann mitunter Anordnungen enthalten, die nicht «reine» Rechtssätze darstellen (vgl. Ziff. 241.3). Dennoch ist das Gesetz nicht die eigentliche Form für Einzelakte, eine solche ist hier deshalb explizit vorzusehen.

Wird von einer modernen Vorstellung der Gewaltenteilung ausgegangen, ist es durchaus naheliegend, dass die Bundesversammlung über wichtige Einzelakte entscheidet. Diese stellen häufig wichtige strategische Entscheide dar, welche nicht in den operativen Bereich von Bundesrat und Verwaltung gehören. Genauso wie Regierung und Parlament gemeinsam die Funktion der Rechtsetzung ausüben und je nach Wichtigkeit der Erlasse die Zuständigkeiten festlegen, teilen sie sinnvollerweise auch die Verwaltungsfunktion untereinander auf, indem sich der Bundesrat vom Entscheid über politisch brisante Einzelakte entlastet. Der Vorschlag der von den SPK eingesetzten Expertenkommission, dies verfassungsmässig klarzustellen, um weitere unfruchtbare Diskussionen über die Verfassungsmässigkeit von Entscheidungen der Bundesversammlung über Einzelakte zu vermeiden, wird deshalb übernommen (BBl 1996 II 455f.). Genauso wie die Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates verfassungsmässig verankert ist, ist die Kompetenz der Bundesversammlung zum Erlass wichtiger Einzelakte festzuhalten. Voraussetzung für den Erlass eines Einzelakts durch die Bundesversammlung ist das Vorhandensein einer gesetzlichen Ermächtigung.

Gemäss Botschaft des Bundesrates zum Verfassungsentwurf ergibt sich das Recht der Bundesversammlung zum Erlass von Einzelakten auch aus Artikel 161 Absatz 3. Die SPK schlagen hier also keine materielle Änderung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates vor. Angesichts der doch relativ grossen Bedeutung, welche dieses Recht für die Bundesversammlung darstellen kann, wollen sie es jedoch

¹⁾ Vgl. dazu: Kölz, Alfred: Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn. In: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 42ff. und Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 404.

²⁾ Obwohl sie eindeutig Einzelfallentscheidungen darstellten, wurden zum Beispiel der Bundesbeschluss betreffend das Konzept Bahn 2000 vom 19. Dezember 1986 (SR 742.100) sowie der Bundesbeschluss über eine Vereinbarung betreffend Nichtrealisierung des Kernkraftwerkes Kaiseraugst vom 17. März 1989 (SR 732.10) in einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss gekleidet und damit dem fakultativen Referendum unterstellt.

explizit in der Verfassung nennen und nicht unter «weiteren Aufgaben und Befugnissen» subsumieren. Dies ist umso mehr angezeigt, wenn – wie im Reformpaket Volksrechte vorgesehen – das fakultative Referendum gegen solche Beschlüsse eingeführt werden soll. Wird das fakultative Verwaltungs- bzw. Einzelakt- und Finanzreferendum eingeführt, ist Artikel 131a entsprechend anzupassen.

249 Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g^{quater} Aufträge an den Bundesrat

249.1 Klärung einer alten verfassungsrechtlichen Streitfrage

Die von den SPK eingesetzte Expertenkommission schlägt die Einführung eines Instruments vor, mit der die Bundesversammlung sowohl in ihrem Zuständigkeitsbereich wie auch im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates wirksam Vorentscheid treffen kann (BB1 1996 II 464 ff.). Die SPK erachten den Auftrag als taugliches parlamentarisches Instrument, welches in der Verfassung genannt werden soll. Damit kann eine alte verfassungsrechtliche Streitfrage endlich geklärt werden.

Mit der hier vorgeschlagenen Verankerung des Instruments Auftrag wird verfassungsmässig geklärt, dass die Bundesversammlung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Dies stellt an sich keine Neuerung dar, sondern es wird nur klargestellt, was seit der Gründung des Bundesstaates bis heute praktiziert wird: dass nämlich die Bundesversammlung als dem Bundesrat übergeordnetes Organ auf dessen Geschäftsführung Einfluss nimmt. Zu verschiedenen Zeiten wurden Diskussionen über die *Rechtsnatur dieses Einflusses* geführt.¹⁾ Im 19. Jahrhundert war allerdings noch völlig unbestritten, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat in praktisch allen Belangen verbindliche Weisungen (also nicht etwa nur Richtlinien) erteilen darf. Erst etwa seit Beginn dieses Jahrhunderts beginnt der Bundesrat, sich gegen Weisungen «im Bereich ausschliesslicher Kompetenz des Bundesrates» zu wehren. Er wird dabei teilweise von der Lehre unterstützt. Die Bundesversammlung folgt allerdings dieser Auffassung nicht.

Erst 1979 wird durch ein Gutachten der Justizabteilung die Unzulässigkeit der Motion nicht nur im «ausschliesslichen», sondern auch zusätzlich im «delegierten» Kompetenzbereich behauptet (Justizabteilung: Unzulässigkeit der Motion im delegierten Rechtsetzungsbereich des Bundesrates, VPB 34, 1979, S. 21 ff.). 1986 schliesslich lässt sich der Ständerat von dieser Auffassung überzeugen; der Nationalrat hingegen stimmt einer entsprechenden GVG-Revision nicht zu und hält damit ausdrücklich an der Zulässigkeit der Weisung im delegierten Kompetenzbereich fest. Die beiden Räte verfolgen seither eine unterschiedliche Praxis betreffend «unechte» Motionen. Während der Ständerat in Artikel 25 seines Reglements festgehalten hat, dass eine Motion, die eine Massnahme verlangt, «sich weder auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates oder der Bundesversammlung noch auf den an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» beziehen kann, kennt der Nationalrat keine entsprechende Regelung. Aufschlussreich ist, dass die Praxis sich wenig um diese theoretischen Diskussionen kümmert: auch noch nach 1986 werden etliche Motionen im «delegierten» oder sogar im «aus-

¹⁾ Siehe dazu prägnant und mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis: Seiler, Hansjörg: Gewaltenteilung, Bern 1994, S. 453 und 517.

schliesslichen» Kompetenzbereich vom Ständerat überwiesen und vom Bundesrat entgegengenommen¹⁾.

Die Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) hat in ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 eine parlamentarische Initiative eingereicht, in der sie fordert, dass die Bundesverfassung sowie das Geschäftsverkehrsgesetz dahingehend geändert oder ergänzt werden, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteilen kann (BB1 1996 V 464). Sie hat damit ebenfalls die Idee der von den SPK eingesetzten Expertenkommission übernommen. Nach Ansicht der PUK PKB braucht die Bundesversammlung ein Instrument, mit dem sie Einfluss auf die Tätigkeit des Bundesrates nehmen kann, ohne dessen Entscheidungsfreiheit zu verletzen. Beide Räte haben der Initiative Folge gegeben, der Ständerat mit 20:9 Stimmen, der Nationalrat ohne Gegenantrag (AB 1996 S 1042 und AB 1996 N 2270).

249.2 Die Rechtsnatur des Auftrags

Das Instrument des Auftrags wird modernen Vorstellungen der Gewaltenteilung gerecht: Parlament und Regierung sollen zwar Funktionen übernehmen, für die sie je primär zuständig sind. Dies heisst aber nicht, dass das jeweils andere Organ hier gar keine Mitwirkungsmöglichkeiten haben soll. Rechtsetzung und Vollzug lassen sich nicht immer klar voneinander abgrenzen. Beide Gewalten wirken notwendigerweise mit an den Grundfunktionen der jeweils anderen Gewalt. Der Bundesrat wirkt schon heute an den vom Parlament ausgeübten Funktionen mit: Er nimmt zum Beispiel an den parlamentarischen Beratungen teil. Auf der anderen Seite soll die Bundesversammlung die Geschäftsführung des Bundesrates wirksam beeinflussen können, ohne dass die formalen Kompetenzen verwischt werden. Das Instrument des Auftrags soll deshalb so konzipiert sein, dass die Zuständigkeiten klar sind und die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates nicht verletzt wird. Um dem gerecht zu werden, wird zwischen dem *Weisungs-* und dem *Richtliniencharakter des Auftrags unterschieden*²⁾:

- Im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung gilt der Auftrag als Weisung, d. h. er ist bindend. Mit dem Auftrag wird der Bundesrat aufgefordert, die Bundesversammlung in der Wahrnehmung ihrer Funktionen zu unterstützen, d. h. zum Beispiel einen Entwurf für ein Gesetz auszuarbeiten.
- Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gilt der Auftrag als Richtlinie, d. h. die Bundesversammlung legt Grundsätze und Kriterien fest, gemäss denen der Bundesrat bestimmte Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte (ohne Justizakte) vorzunehmen hat. Der Auftrag gibt die Richtung an, bindet jedoch den konkreten Entscheid des Bundesrates nicht, d. h. er kann begründet von der Richtli-

¹⁾ Beispiele: AB 1986 S 763 f. (86.950 Mo. Zumbühl. Denkmalpflege. Subventionspraxis), AB 1989 S 165 f. (87.305 Mo. NR. Energiesparen. Impulsprogramm), AB 1989 S 278 f. (88.811 Mo. NR. Bekämpfung des Drogenhandels), AB 1990 S 1043 f. (89.598 Mo. NR. Zentrale Zivilschutz-Instruktorenschule), AB 1990 S 932 f. (90.313 Mo. NR. Drogenmissbrauch. Nationale Präventionskampagne).

²⁾ Vgl. zur Unterscheidung zwischen Richtlinie und Weisung auch den Bericht der Expertenkommission: BB1 1996 II 465, sowie Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, hrsg. von Walter Kälin und Urs Bolz, Bern 1995, S. 466.

nie abweichen. In diesem Fall hat er jedoch der Bundesversammlung darüber Rechenschaft abzuliegen.

249.3 Inhaltliche statt formale Diskussionen

Der Vorschlag der SPK erlaubt es, in Zukunft bei der Behandlung von Motionen bzw. neu Aufträgen in den Räten keine unfruchtbaren formalen Gefechte über die Zulässigkeit mehr führen zu müssen, über den Inhalt statt über die Form zu diskutieren. Die Praxis zur analogen neuen Regelung im Kanton Bern zeigt, dass juristische Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit von Motionen im Zuständigkeitsbereich der Regierung entfallen. Die Debatte kann sich auf den politischen Gehalt des Auftrags konzentrieren.

Das neue Instrument fördert die direkte Kommunikation zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es kann somit zu einer verstärkten Handlungsfähigkeit der politischen Organe beitragen: Wünscht die Bundesversammlung, dass der Bundesrat in einer bestimmten Angelegenheit tätig wird, so kann sie dies ihm gegenüber direkt zum Ausdruck bringen, ohne den oft langen Weg über die formelle Gesetzgebung anzutreten.

Als Einwand gegen das Instrument Auftrag ist vorgebracht worden, dieser führe zu einer unerwünschten «Selbstbindung» des Parlamentes und stelle die «Unabhängigkeit der Oberaufsicht» in Frage. Dagegen ist einzuwenden, dass jede Ausübung von Einfluss denjenigen «bindet», der Einfluss nimmt. Keine Selbstbindung und völlige Unabhängigkeit (von seinen eigenen Entscheidungen) ist jedoch für ein Parlament sicher kein erwünschter Zustand. Das Parlament «bindet» sich mit jedem Gesetz, das es erlässt, noch viel mehr als mit der Erteilung einer Richtlinie an den Bundesrat. Dennoch sind in einzelnen Fällen die Gesetze aufgrund von veränderten Umständen bereits nach kurzer Zeit wieder abzuändern.

249.4 Überlegungen zur Ausgestaltung des Auftrags auf Gesetzesebene: Ersatz oder Ergänzung der Motion

Die Formulierung in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe ^{quater} lässt verschiedene gesetzliche Ausgestaltungen des Instruments Auftrag zu. Eine Änderung der Ausführungsgesetzgebung ist nicht zwingend notwendig. Werden keine gesetzlichen Anpassungen vorgenommen, dann bedeutet der Artikel eine Klärung in bezug auf die bisher sogenannte «unechte Motion», welche dann klar zulässig wäre und vom Bundesrat im Sinne einer Richtlinie zu befolgen wäre.

Die SPK sind der Ansicht, dass der Auftrag ein Instrument des Parlamentes und weniger des einzelnen Ratsmitgliedes sein soll, damit er im politischen Prozess auch das entsprechende Gewicht hat. Damit der Auftrag Wirkung gegenüber dem Bundesrat entfaltet, muss das Instrument insbesondere vom Parlament selbst ernstgenommen werden, d. h. ihm muss eine seriöse Behandlung zukommen. Dies im Gegensatz zur Motion, welche heute im Parlamentsbetrieb immer mehr an den Rand gedrängt wird, indem zahlreiche Motionen gar nicht oder allenfalls in einem «Schnellverfahren» behandelt werden. Wird einmal eine Motion überwiesen, was

bei nicht einmal 10 Prozent der eingereichten Motionen der Fall ist, dann handelt es sich häufig um solche, gegen die der Bundesrat sich nicht zur Wehr gesetzt hat¹⁾. Dennoch wurde auch die Ansicht vertreten, dass die Motion neben dem Auftrag als Recht des einzelnen Parlamentsmitgliedes beibehalten werden soll.

Bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe g^{quater} werden verschiedenen Möglichkeiten zur näheren Ausgestaltung des Auftrags näher zu prüfen sein. Grundsätzlich sind die zwei bereits angedeuteten Lösungen denkbar: Der Auftrag kann die Motion ersetzen oder er kann als zusätzliches Instrument geschaffen werden:

- Der grosse Vorteil eines *Ersatzes der Motion und des Postulats* besteht sicher in der Vereinfachung der Instrumente. Das häufig unbefriedigende, da wenig wirkungsvolle Instrument der Motion fällt weg und wird ersetzt durch das wirkungsvollere Instrument des Auftrags. Ebenso kann das Postulat gestrichen werden, welches ja bisher vor allem dazu diente, Motionen abzuschwächen. Der eigentliche Zweck des Postulates, nämlich der Auftrag an den Bundesrat zu prüfen, ob eine Massnahme zu treffen sei (Art. 22^{bis} GVG), wird durch den Auftrag genügend abgedeckt. Wenn der Auftrag die bisherigen Instrumente Motion und Postulat ersetzt, sollte grundsätzlich jedes Ratsmitglied zur Einreichung berechtigt sein. Die Möglichkeit, dass auch einzelne Ratsmitglieder einen Auftrag anregen können, birgt allerdings die Gefahr, dass das Instrument inflationär genutzt wird und an Wirkung verliert. Dem kann eine fallweise Vorberatung durch die Kommission entgegenwirken. So könnte zum Beispiel die zuständige Kommission entscheiden, welche Aufträge sie vorzubereiten hat. Ein solches Verfahren erlaubt eine politische Gewichtung der eingereichten Aufträge und erübrigt das vorgängige Festlegen von Kriterien für die unterschiedliche Behandlungsweise von Aufträgen. Auch mag die Veränderbarkeit von Auftragsworten Ratsmitglieder davon abhalten, Aufträge als reines Mittel zur Kommunikation mit dem Bundesrat zu gebrauchen, und sie werden zu diesem Zweck auf dafür geeignetere Vorstösse wie die Interpellation oder die Einfache Anfrage zurückgreifen.
- Wird der Auftrag als *zusätzliches Instrument zu Motion und Postulat* geschaffen, dann müsste sinnvollerweise das Recht zur Einreichung von Aufträgen auf Kommissionen und Fraktionen beschränkt werden, da sonst die Ratsmitglieder anstatt Motionen und Postulate teilweise Aufträge einreichen. Diese Beschränkung bringt den Vorteil mit sich, dass weniger Aufträge eingereicht werden und diese somit nicht aufgrund ihrer Quantität an Wirkung verlieren. Allerdings wird dieser Vorteil mit dem grossen Nachteil erkauft, dass anstatt einer Vereinfachung der Instrumente eine Komplizierung derselben erfolgt. Insbesondere ist zu erwarten, dass in diesem Fall ein weiterer Bedeutungsverlust der Motion stattfindet. Abgesehen davon, dass sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann, unterscheidet sie sich nur in bezug auf das Verfahren vom Auftrag. Somit gibt es zwei Instrumente, die ähnlichen Zwecken dienen, was eine Überinstrumentierung darstellt und die Bedeutung der einzelnen Instrumente kaum stärkt.

¹⁾ Siehe dazu die Untersuchung von Graf, Martin: Motion und parlamentarische Initiative: Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): Das Parlament – oberste Gewalt des Bundes? Bern 1991, S. 203 ff.

25 Bundesrat und Bundesverwaltung: Organisation und Verfahren

251 Artikel 163 Zusammensetzung und Wahl (Abs. 2)

Die Mitglieder des Bundesrates sind heute auf die Dauer von vier Jahren fest gewählt und können während dieser Amtsdauer weder einzeln noch in globo abberufen werden. Anders als in einer parlamentarischen Demokratie ist weder ein Misstrauensvotum des Parlamentes gegen den Bundesrat noch ein Recht der Regierung zur Auflösung des Parlamentes vorgesehen. Diese institutionelle Regelung prägt grundlegend das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Sie steht in engem Zusammenhang sowohl mit der Ausgestaltung der Volksrechte als auch des Föderalismus¹⁾. Die SPK des Ständerates möchte an diesen elementaren Grundsätzen des schweizerischen politischen Systems nicht rütteln. Sie teilt deshalb die Schlussfolgerungen der von den SPK eingesetzten Expertenkommission, wonach auf die Einführung von Misstrauensvoten gegen den Bundesrat verzichtet werden soll (BB1 1996 II 513 ff.).

Die Mehrheit der SPK des Nationalrates empfindet es aber doch als Manko, dass heute ein zwingendes Instrument fehlt, um in *ausserordentlichen Umständen* ein politisch untragbar gewordenes Mitglied des Bundesrates aus dem Amt zu entfernen. Einige wenige Male in der Geschichte des Bundesstaates ist es doch vorgekommen, dass Mitglieder des Bundesrates als Folge von Skandalen in eine derartige Situation geraten sind. Was wäre zu tun gewesen, wenn diese Mitglieder nicht freiwillig zurückgetreten wären? Die Minderheit schlägt deshalb vor, die von der Expertenkommission dargestellte Idee der ausserordentlichen Gesamterneuerungswahl des Bundesrates aufzunehmen. Drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung sollen demnach gemäss dem neu einzufügenden Artikel 163 Absatz 2^{bis} die Möglichkeit haben, ein Begehren für eine ausserordentliche Gesamterneuerung des Bundesrates einzureichen. Das Verfahren wäre gesetzlich zu regeln. Mit drei Vierteln ist die Hürde doch sehr hoch angesetzt, wodurch garantiert ist, dass das Instrument wirklich nur in gravierenden Fällen zum Zug kommt. Ein Minderheit der SPK des Ständerates möchte das Instrument mit einer tieferen Hürde von zwei Dritteln einführen.

252 Artikel 166 Bundesverwaltung (Abs. 3)

Artikel 166 Absatz 3 VE96 regelt die Voraussetzungen für die Übertragung von Bundesaufgaben an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die nicht zur Bundesverwaltung gehören. Die im Verfassungsentwurf vorgesehene Bestimmung bindet *jede einzelne* Übertragung öffentlicher Aufgaben an Organisationen oder Personen ausserhalb der Bundesverwaltung an eine formell-gesetzliche Grundlage. Die von den SPK eingesetzte Expertenkommission vertrat die Auffassung, dass diese Regelung modernen flexiblen Formen staatlicher Leistungserbringung nicht angemessen sei (BB1 1996 II 512). Gerade bei neuen Modellen der Verwaltungsführung spiele die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung («Contracting out») eine wichtige Rolle. Solchen neuen Formen

¹⁾ Vgl. dazu ausführlich den als Folge eines überwiesenen Postulates der nationalrätlichen SPK ausgearbeiteten Bericht der «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes» aus dem Jahre 1993 «Zur Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen Regierungssystem» (BB1 1993 III 1112–1221).

des Verwaltungshandelns sollte nicht von vornherein verfassungsmässig der Riegel geschoben werden. Die SPK übernehmen deshalb den Vorschlag der Expertenkommission, wonach die Voraussetzungen für solche Auslagerungen aus der Verwaltung zwar klar gesetzlich geregelt sein müssen, nicht aber für jede einzelne verwaltungsexterne Leistungserbringung zuerst ein Gesetz geschaffen werden muss.

253 Artikel 167 Bundeskanzlei

Gemäss Artikel 105 BV besorgt die Bundeskanzlei «die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und dem Bundesrat». Der Wortlaut von Artikel 167 VE 96 widerspricht der vom historischen Verfassungsgeber gewollten Gleichstellung der beiden Aufgaben der Bundeskanzlei, indem die Bundeskanzlei in ihrer offenbar primären Eigenschaft als Dienststelle des Bundesrates auch noch «das Sekretariat der Bundesversammlung» besorgt. Die Dienststelle des Parlamentes wird damit der Dienststelle der Regierung untergeordnet, was sich mit dem übrigen Verhältnis der beiden Gewalten nicht vereinbaren lässt. Wie unter Ziffer 228 näher erläutert, schlagen die SPK in Artikel 146 vor, die unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr praktikable organisatorische Einheit der beiden Dienststellen aufzulösen und die Parlamentsdienste unmittelbar der Bundesversammlung zu unterstellen.

Der zweite Satz von Absatz 2 kann gestrichen werden, weil diese Bestimmungen zum Teil bereits in anderen Artikeln enthalten sind: Artikel 158 VE bestimmt, dass der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin von der Bundesversammlung gewählt wird. Artikel 135 VE sieht die vierjährige Amtsdauer vor. Das Erfordernis der Gleichzeitigkeit der Wahl des Bundeskanzlers und der Wahl des Bundesrates fällt hingegen weg. Dieses verfassungsmässig festzuhalten, stellt jedoch eine unnötige Einschränkung dar. In Zukunft könnte sich durchaus ein anderes Verfahren als sinnvoll erweisen. Durch Wegfall dieses Satzes drängt es sich auf, die Bestimmungen betreffend die Bundeskanzlei in einem Absatz zusammenzufassen.

26 Bundesrat und Bundesverwaltung: Zuständigkeiten

261 Artikel 169 Initiativrecht

Artikel 169 Absatz 1 regelt das *Initiativrecht* des Bundesrates. Das Recht und die Pflicht des Bundesrates, der Bundesversammlung Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen vorzulegen, stellt eine der zentralsten Aufgaben des Bundesrates dar. Sie soll deshalb im Abschnitt «Zuständigkeit des Bundesrates» in einem eigenen Artikel hervorgehoben und nicht in den die Initiativ- und Antragsrechte regelnden Artikel 151 integriert werden. Artikel 151 bezieht sich auf die parlamentarische Phase; die Erarbeitung von Erlassentwürfen durch den Bundesrat und die Verwaltung wird in der vorparlamentarischen Phase vorgenommen. Der Bundesrat übt sein Initiativrecht aus, indem er der Bundesversammlung Erlassentwürfe unterbreitet. Anstelle des etwas unbestimmten Begriffes «Vorschläge» soll in der Verfassung deshalb der präzisere, im Einleitungssatz jeder bundesrätlichen Botschaft verwendete Begriff «Entwürfe» verankert werden.

Artikel 169 Absatz 2 gemäss VE 96 verankert das Antragsrecht der Mitglieder des Bundesrates und ihr Recht bzw. ihre Pflicht, an den Beratungen der Bundesversammlung teilzunehmen. Es wird hier also die Teilnahme des Bundesrates am parlamentarischen Verfahren geregelt. Die Bestimmungen sind deshalb sinnvollerweise

im Abschnitt «Verfahren der Bundesversammlung» in Artikel 151 zu plazieren (vgl. Ziff. 233). In Artikel 169 soll also lediglich das Initiativrecht des Bundesrates geregelt werden, was auch im Titel so festzuhalten ist.

262 Artikel 170 Rechtsetzung und Vollzug

Artikel 170 Absatz 1 VE 96 verschafft der Kompetenz des Bundesrates zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen neu eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Diese Kompetenz war bisher Bestandteil materiellen Verfassungsrechts. Gemäss Verfassungsentwurf wird der Bundesrat durch Verfassung oder Gesetz zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt. Es wird davon ausgegangen, dass im Prinzip das Parlament allein zuständig für die Rechtsetzung sei, jedoch den Bundesrat in konkreten Fällen dazu ermächtigen könne, an seiner Stelle rechtsetzend tätig zu werden. Jede durch den Bundesrat zu regelnde Materie muss auf einer formellen Ermächtigungsklausel beruhen, welche gemäss Artikel 154 Absatz 2 VE 96 die Grundzüge der bundesrätlichen Regelung bereits festlegen muss.

262.1 Rechtsetzung durch den Bundesrat auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetzen

Die Vorstellung, dass die Rechtsetzungsfunktion primär dem Parlament zukommt und der Bundesrat nur Stellvertretungsfunktion übernimmt, stellt jedoch weitgehend eine Fiktion dar. In der Praxis hat die Rechtsetzungstätigkeit des Bundesrates aufgrund der beschränkten Kapazitäten des Parlamentes grosses Ausmass angenommen. Bisweilen hat das Parlament relativ weitgehend auch wichtige Bestimmungen an den Bundesrat delegiert.

Die SPK schlagen deshalb vor, vom nicht unproblematischen Delegationsprinzip abzuweichen und die Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrates verfassungsmässig zu definieren. Die vorgeschlagene Formulierung orientiert sich am Beispiel der Kantonsverfassung Solothurns und gibt dem Bundesrat die Kompetenz, im Rahmen und auf der Grundlage der Verfassung und der Gesetze rechtsetzend tätig zu werden. Dies heisst, es braucht nicht jedesmal eine ausdrückliche Ermächtigungsklausel, damit der Bundesrat Recht setzen kann. Ein derart neu formulierter Artikel 170 ergibt somit mit der Definition des Gesetzesbegriffs in Artikel 154, wie sie von den SPK vorgeschlagen wird, ein sinnvolles kohärentes System der Rechtsetzung durch Parlament und Regierung: Wenn das Wichtige von Verfassungs wegen im Gesetz steht, dann darf der Bundesrat generell zur ergänzenden, konkretisierenden Rechtsetzung ermächtigt werden. Es wird auch nicht mehr zwischen vollziehenden und gesetzvertretenden Verordnungen unterschieden. Sämtliche Verordnungen des Bundesrates haben jedoch auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz zu erfolgen. *Im Rahmen von Verfassung und Gesetz* bedeutet, dass eine Verordnung nicht über die Grenzen, die ihr die verfassungsmässige oder gesetzliche Grundlage setzt, hinausgehen darf.

Was geschieht nun aber, wenn eine gesetzliche Grundlage sehr vage formuliert ist, der Rahmen bildlich gesprochen mehr oder weniger leer ist? Darf der Bundesrat Gesetzeslücken schliessen? Hier kommt die Bestimmung zum Zug, dass Verordnungen *nicht nur im Rahmen der Gesetze, sondern auch auf deren Grundlage* zu erlassen sind. Dies bedeutet, dass jede Verordnung eine gesetzliche bzw. verfassungs-

mässige Basis haben muss. Der Verfassungs- oder Gesetzgeber muss also seinem politischen Willen klar Ausdruck geben, d. h. er muss die politischen Wertungen vorgenommen und die Grundsätze und Zielrichtungen einer zu regelnden Materie festgelegt haben. Wenn der Gesetzgeber ein Problem übersieht, d. h. eine Materie nicht genügend regelt, und eine Gesetzeslücke entsteht, so gibt das dem Bundesrat nicht automatisch die Kompetenz, hier rechtsetzend tätig zu werden.¹⁾ Er hat vielmehr, sollte er solche Lücken und einen sich daraus ergebenden Handlungsbedarf feststellen, dem Parlament Vorschläge für eine Gesetzesergänzung zu unterbreiten. Etwas anderes ist es, wenn das Parlament eine Regelung bewusst offen lässt, weil zum Beispiel eine entsprechende Bestimmung sehr flexibel gehandhabt werden muss. Dann wird es sich aber aus den Materialien klar ergeben, dass es sich gar nicht um eine Lücke handelt, sondern dass die Regelung bewusst dem Bundesrat zum Erlass überlassen wird.

Der Vorteil einer solchen Regelung gegenüber dem im Verfassungsentwurf wiedergegebenen Status quo liegt darin, dass sie weniger schwerfällig ist, weil nicht jede Verordnung einer speziellen Ermächtigungsklausel bedarf. Die Handlungsfähigkeit des Bundesrates wird erhöht, wobei mit dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage und der Einhaltung des gesetzlichen Rahmens dem Legalitätsprinzip Nachachtung verschaffen wird. Mit einer solchen Lösung in Kombination mit dem materiellen Gesetzesbegriff soll auch verhindert werden, dass das Parlament dem Bundesrat Blankovollmachten erteilt, indem es sehr weitgehende Gesetzesdelegationen vornimmt.

262.2 Verfahren beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat

Die SPK teilen die Kritik am heutigen Verordnungsverfahren, wie sie im Bericht der von den SPK eingesetzten Expertenkommission angebracht wird (BBJ 1996 II 471 ff.). Das weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindende Verordnungsverfahren ist für die Bundesversammlung wenig transparent und die Kontrolle der bundesrätlichen Rechtsetzung erweist sich als schwierig. In der Praxis kann dem Verordnungsrecht grosse Bedeutung zukommen. Es ist deshalb nicht einleuchtend, wenn nur das Gesetzgebungsverfahren detailliert geregelt wird, das Verordnungsverfahren jedoch völlig dem Bundesrat überlassen wird. Der Gesetzgeber soll deshalb durch Artikel 170 Absatz 1^{bis} beauftragt werden, die Grundzüge des Verordnungsverfahrens zu regeln. Die inhaltliche Kontrolle der Verordnungen auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen und Regeln der formellen Gesetzgebung ist zu erleichtern. Dies bedeutet, dass die Legislativkommissionen das Recht zur nachträglichen vollen Einsicht in die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates haben sollten, wenn sie eine Verordnung näher überprüfen wollen. Die Kommissionen könnten so das in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich neu gesetzte Verord-

¹⁾ Dies im Gegensatz zu der von der Expertenkommission vorgeschlagenen Lösung, wonach der Bundesrat verfassungsmässig für den Erlass weniger wichtiger Rechtsnormen generell zuständig ist, auch wenn allenfalls keine gesetzliche Grundlage besteht (BBJ 1996 II 453). Die SPK lehnen diese Lösung ab, da dies unerwünschte Konsequenzen in bezug auf das Verwaltungshandeln hat: Bei der Ausarbeitung von Verordnungen stünde nicht mehr die Frage der gesetzlichen Grundlage im Vordergrund, sondern die Verwaltung könnte dann aktiv werden, wenn es kein Gesetz gibt, das sie daran hindert. Die Verordnungspraxis könnte eine unerwünschte Eigendynamik entwickeln, die das Parlament mit seinem relativ schwerfälligen gesetzgeberischen Instrumentarium nur schwer bremsen bzw. korrigieren könnte.

nungsrecht regelmässig auf die Traktandenliste setzen und gezielt einzelne Verordnungen einer näheren Überprüfung unterziehen, wenn sie es als notwendig erachten. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass der Bundesrat die jeweils zuständige Legislativkommission zum Entwurf einer Verordnung zu konsultieren hat.

Die SPK haben ebenfalls geprüft, ob ein *Verordnungsveto* eingeführt werden soll. Dies würde insofern naheliegen, als der Bundesrat durch die Aufhebung des Erfordernisses einer speziellen Ermächtigungsklausel für jede gesetzvertretende Verordnung etwas mehr Spielraum bei der Verordnungsgebung erhalten soll. Ein Verordnungsveto auf Bundesebene könnte so ausgestaltet werden, dass eine festzulegende Anzahl Mitglieder des National- oder Ständerates bzw. eine Kommission eines Rates gegen eine vom Bundesrat beschlossene Verordnung innert einer bestimmten Frist Einspruch einlegen könnte. Stimmen beide Räte diesem Einspruch zu, dann wäre die Verordnung oder die Verordnungsänderung aufzuheben. Die Bundesversammlung hätte dadurch im Gegensatz zu heute eine rasche Sanktionsmöglichkeit, wenn sie der Ansicht ist, eine bundesrätliche Verordnung habe keine genügende gesetzliche Grundlage oder entspreche inhaltlich nicht den Vorstellungen des Parlamentes.

Eine Mehrheit hat sich jedoch gegen die Einführung eines solchen Verordnungsvetos ausgesprochen. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht bereits heute die Möglichkeit hat, die Anwendung einer Verordnungsbestimmung zu verhindern, wenn sich der Bundesrat nicht an die gesetzlichen Grundlagen gehalten hat. Das Parlament verfüge über genügend Instrumente, um seinen Willen gegenüber dem Bundesrat zum Ausdruck zu bringen. Das neu zu schaffende Instrument des Auftrags ermöglicht es der Bundesversammlung zudem, dem Bundesrat Richtlinien für die Ausarbeitung einer bestimmten Verordnung zu geben. Ein Verordnungsveto würde zudem das Misstrauen zwischen Parlament und Regierung fördern, was einer fruchtbaren Zusammenarbeit im Wege steht.

263 Artikel 172 Beziehungen zum Ausland

Artikel 172 VE 96 begründet die ausserpolitischen Kompetenzen des Bundesrates. Absatz 1 ist analog zu Artikel 156 Absatz 1 neu zu formulieren, damit die von den SPK vorgeschlagene Akzentverschiebung in der Wahrnehmung der ausserpolitischen Kompetenzen durch Bundesversammlung und Bundesrat wiedergegeben werden kann. In Ziffer 243 wurde das von den SPK vertretene und von den Ausserpolitischen Kommissionen unterstützte Modell der Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik näher begründet. Danach hat die Bundesversammlung und nicht der Bundesrat die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen. Der Bundesrat hat seine ausserpolitischen Kompetenzen im Rahmen dieser von der Bundesversammlung vorgegebenen Ziele wahrzunehmen.

Artikel 172 Absatz 2 regelt zusammen mit Artikel 156 Absatz 2 die *Zuständigkeiten beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*. Die SPK nehmen die Idee der von ihr eingesetzten Expertenkommission auf, dass erst auf Gesetzesebene geregelt werden soll, welche Verträge der Bundesrat selbständig abschliessen kann (BBl 1996 II 475). Anders als im Entwurf des Bundesrates vorgesehen soll es gemäss der von den SPK vorgeschlagenen Formulierung in Artikel 156 Absatz 2 keine verfassungs-

unmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates geben (vgl. Ziff. 243). Damit kann auf die nicht einfache Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten völkerrechtlicher Verträge auf Verfassungsebene verzichtet werden. Die gesetzliche Regelung wird zudem eine transparentere und präzisere Umschreibung der Kompetenzen erlauben, als dies auf Verfassungsebene möglich ist.

Artikel 172 Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes. Er lehnt sich somit an Artikel 102 Ziffer 8 BV an. Die Bestimmung muss im Zusammenhang mit den Notverordnungs-kompetenzen gemäss Artikel 102 Ziffer 9 und 10 BV (neu in Art. 173 Abs. 3, siehe unten) gesehen werden. Bei Ziffer 8 besteht zwar keine parallele Kompetenz der Bundesversammlung. In der Praxis wird jedoch keine klare Abgrenzung zwischen den Ziffern 8–10 vorgenommen. Notverordnungen werden häufig auf alle drei Ziffern zusammen abgestützt. Genannt seien die folgenden Beispiele aus jüngerer Zeit:

- Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem (SR 172.213.60),
- Verordnung vom 17. Januar 1979 über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (SR 121),
- Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52),
- Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 betreffend politische Reden von Ausländern (SR 126).

Die unklare Abgrenzung der verschiedenen Verordnungstypen spricht dafür, dass sie gleich behandelt werden sollten. Analog zu den aufgrund von Artikel 173 Absatz 3 VE erlassenen Verordnungen sollen auch aufgrund von Artikel 172 Absatz 3 erlassene Verordnungen der nachträglichen Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung unterstehen. Der Bundesrat könnte sonst versucht sein, sich statt wie bisher auf Artikel 102 Ziffern 8–10 nur noch auf Artikel 172 Absatz 3 und nicht mehr auf Artikel 173 Absatz 3 zu berufen, um den verschärften Behandlungsvorschriften von Artikel 173 Absatz 3 zu entgehen. Zudem zeigen die Beispiele aus der Praxis, dass es sich gerade auch bei den nur auf den bisherigen Artikel 102 Ziffer 8 gestützten Verordnungen doch um aussenpolitisch bedeutsame Massnahmen handeln kann, die teilweise auch erheblich in verfassungsmässige Rechte eingreifen können (Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit infolge Teilnahme an Wirtschaftssanktionen).¹⁾ Solche Verordnungen bedürfen deshalb einer nachträglichen parlamentarischen Legitimation. Die SPK schlagen deshalb vor, dass der Bundesrat solche Verordnungen der Bundesversammlung nachträglich sofort zur Genehmigung zu unterbreiten hat. Das «Wörtchen» sofort bezieht sich nicht auf die nachträgliche Genehmigung in der nächsten Parlamentssession, was unter Umständen weder nötig noch sinnvoll wäre. Der Sinn der Bestimmung liegt vielmehr darin, dass eine derartige Verordnung sofort, d. h. in der Regel gleichzeitig mit ihrer Publikation und Inkraftsetzung, der Bundesversammlung zugeleitet wird. Notverordnungen dürften häufig einige Monate nach ihrem Erlass bereits obsolet geworden sein; würden sie erst dann dem Parlament zugeleitet, würde das Genehmigungsverfahren zu einer inhaltlosen Formalität. Auf die in Artikel 173 vor-

¹⁾ Beispiele aus der jüngeren Zeit: Verordnung vom 3. Oktober 1994 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (SR 946.209) und die früheren Verordnungen über Wirtschaftssanktionen gegenüber Libyen, dem Irak (wurde zusätzlich auf Ziff. 9 abgestützt), usw.

gesehene Befristung kann hier verzichtet werden, da die spezifischen Gründe dafür beim wohl häufigsten Anwendungsfall der Wirtschaftssanktionen nicht bestehen: derartige Massnahmen können kaum in ordentliches Recht übergeführt werden, bleiben unter Umständen für eine längere Dauer als zwei Jahre notwendig und werden wohl kaum länger in Kraft belassen als unbedingt notwendig.

264 Artikel 173 Äussere und innere Sicherheit

Artikel 173 Absatz 3 regelt die Voraussetzungen für den Erlass von verfassungsunmittelbaren Verordnungen durch den Bundesrat, falls die äussere oder innere Sicherheit bedroht ist. Wie die von den SPK eingesetzte Expertenkommission ist die SPK des Nationalrates der Ansicht, dass die Voraussetzungen für den Erlass dieser Notrechtsverordnungen präziser umschrieben werden müssen als mit der Formulierung «ausserordentliche Umstände» (BBl 1996 II 476). Es wird deshalb die in neueren Kantonsverfassungen verwendete Formulierung vorgeschlagen. Die «ausserordentlichen Umstände» werden näher definiert mit «eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und der inneren oder äusseren Sicherheit». Die SPK des Ständerates erachtet diese Präzisierung als zu kompliziert und als unnötige Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Bundesrates in Notsituationen.

Mit Notverordnungen kann sich der Bundesrat über die Kompetenzen des Gesetzgebers hinwegsetzen. Dies soll analog den Regelungen in neueren Kantonsverfassungen (Art. 79 KV SO, Art. 74 KV BL, Art. 91 KV BE, Art. 90 KV AR) dadurch teilweise kompensiert werden, dass derartige Verordnungen sofort der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Der Bundesrat soll zwar in Notsituationen die Möglichkeit haben, sofort aktiv zu werden und die notwendigen Verordnungen zu erlassen. Doch soll auch unter schwierigen Umständen die demokratische Kontrolle so weit als möglich gewährleistet bleiben. Analog zu Artikel 172 Absatz 3 richtet sich die Aufforderung «sofort» an den Bundesrat, d. h. er hat entsprechende Verordnungen ohne Verzögerung dem Parlament zu unterbreiten. Die Bundesversammlung, konkret ihre zuständigen Kommissionen, behalten ihre Handlungsfreiheit, so schnell wie möglich zu reagieren oder bei unproblematischen Fällen unter Umständen auch etwas zuzuwarten.

Gestützt auf die Notverordnungs Kompetenzen des Bundesrates sind nur vorübergehende Massnahmen zulässig, jedoch keine Dauerregelungen. Mit dem Wegfall der ausserordentlichen Umstände sind solche Noterlasse aufzuheben, weil ihnen dann die verfassungsmässige Grundlage fehlt. Die historische Erfahrung, insbesondere die nicht ganz einfache Ablösung der Notrechtsregimes in der unmittelbaren Nachkriegszeit nach 1918 und nach 1945, lehrt allerdings, dass nicht von einer automatischen Aufhebung von im Rahmen der Notverordnungs kompetenz erlassenen Bestimmungen bzw. deren Überführung in ordentliches Recht ausgegangen werden kann. Auch ist zum Beispiel die 1948 vom Bundesrat aufgrund seiner Notverordnungs kompetenz gemäss Artikel 102 Ziffer 8–10 BV erlassene Verordnung betreffend politische Reden von Ausländern bis zum heutigen Tag in Kraft geblieben (SR 126). Wenn sich jedoch aufgrund ausserordentlicher Umstände getroffene Massnahmen als langfristig notwendig erweisen, dann sind sie möglichst rasch in ordentliches Recht zu überzuführen.

Es soll deshalb in der Verfassung festgehalten werden, dass Notverordnungsrecht spätestens zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten dahinfällt, falls seine Überführung ins ordentliche Recht nicht stattgefunden hat.¹⁾ Die in den genannten Kantonsverfassungen gesetzte Verfallsfrist von einem Jahr muss auf Bundesebene länger angesetzt werden, weil der Gesetzgebungsprozess hier in der Regel länger dauert.

Artikel 173 Absatz 4 VE 96 sieht vor, dass der Bundesrat in dringlichen Fällen den Aktivdienst anordnen kann. Diese Kompetenz übt er subsidiär für die Bundesversammlung aus, welche gemäss Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe d dafür zuständig ist. Der Bundesrat kann die Kompetenz also nur übernehmen, wenn die Zeit drängt und die Bundesversammlung nicht tagt. Wenn er mehr als 2000 Angehörige der Armee aufbietet, oder wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, dann ist gemäss Verfassungsentwurf 1996 unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen. Die SPK schlagen vor, die Zahl 2000 zu streichen. In der Verfassung sollten nicht unnötig Zahlen fixiert werden. Die detaillierten Voraussetzungen für die Einberufung des Aktivdienstes durch den Bundesrat lassen sich besser auf Gesetzesstufe regeln, wo die entsprechenden Zahlen eher geänderten Verhältnissen angepasst werden können.

265 Artikel 174 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

In Artikel 160 wurde bei der analogen Kompetenz der Bundesversammlung der Begriff «beaufsichtigt» ersetzt durch den Begriff «sorgt für». Diese sprachliche Anpassung wurde vorgenommen, weil die in Artikel 160 genannte Kompetenz von der in Artikel 159 enthaltenen Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes abgegrenzt werden soll. In Artikel 174 ist diese sprachliche Anpassung zwar nicht zwingend notwendig, da es hier um Kompetenzen des Bundesrates geht und keine Abgrenzung zur Funktion der Oberaufsicht gesucht werden muss. Dennoch soll auch hier der Ausdruck «sorgt für» verwendet werden, damit die Übersetzung von «veiller» einheitlich ist.

266 Artikel 175 Weitere Aufgaben und Befugnisse (Abs. 1, Bst. b)

Die in Artikel 175 Absatz 1 Buchstabe b VE 96 geforderte Berichterstattung des Bundesrates über seine Geschäftsführung stellt ein Mittel zur Wahrnehmung der Oberaufsichtspflicht durch das Parlament dar. Indem der Bundesrat nicht nur über seine Geschäftsführung, sondern auch über den Zustand der Eidgenossenschaft zu berichten hat, enthält die Bestimmung auch eine zukunftsgerichtete, planerische Dimension, welche in den Richtlinien der Regierungspolitik ihren Ausdruck findet. Neu wurde entsprechend dem Vorschlag in der Vorlage der SPK des Nationalrates (BBl 1995 I 1161 f.) auf das Prinzip der Jährlichkeit verzichtet, d. h. der Gesetzgeber kann den Rhythmus der Berichterstattung gemäss seinen Bedürfnissen festlegen. Damit kann auch dem Anliegen der vom Ständerat in der Herbstsession 1993 als Postulat überwiesenen Motion Bühler (93.3260) entsprochen werden, welche den Übergang zu einer zweijährigen Berichterstattung durch den Bundesrat ver-

¹⁾ Für eine derartige Regelung spricht sich u. a. Jean-François Aubert aus in: Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basel 1995², S. 1052, Rz. 1529.

langt. Nicht mehr erwähnt ist die bisher in Artikel 102 Ziffer 16 festgehaltene Möglichkeit der Bundesversammlung, vom Bundesrat besondere Berichte zu verlangen. Durch das Instrument des Auftrags (vgl. Ziff. 249) ist diese Möglichkeit jedoch weiterhin gegeben.

8977

vom

Entwurf des Bundesrates

vom 20. November 1996

5. Titel: Die Bundesbehörden

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 133 Wählbarkeit

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht können alle Stimmberechtigten weltlichen Standes gewählt werden.

Art. 134 Unvereinbarkeiten

¹ Die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates und des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts können nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

² Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine Erwerbstätigkeit ausüben.

³ Bedienstete des Bundes können weder Mitglied des Nationalrates noch Richterinnen oder Richter des Bundesgerichts sein.

⁴ Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 135 Amtsdauer

Die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler werden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts beträgt die Amtsdauer sechs Jahre.

2. Kapitel: Bundesversammlung

1. Abschnitt: Organisation

Art. 139 Stellung

¹ Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.

² Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt.

**Bundesbeschluss
über eine nachgeführte Bundesverfassung**

Entwurf

vom

Anträge der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte

vom 6. März 1997

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, wo nichts anderes vermerkt ist

Art. 133

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht können alle Stimmberechtigten gewählt werden.

Art. 134 Abs. 3

³ *Streichen*

Art. 140 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates

¹ Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.

² Die Abgeordneten werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Proporz bestimmt. Alle vier Jahre findet eine Gesamtterneuerung statt.

³ Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis.

⁴ Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt. Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz.

Art. 141 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

¹ Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

² Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

³ Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

Art. 142 Sessionen

¹ Die Räte versammeln sich regelmässig zu Sessionen. Das Gesetz regelt die Einberufung.

² Die Räte werden zu ausserordentlichen Sessionen einberufen, wenn der Bundesrat, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone dies verlangen.

Art. 143 Vorsitz

¹ Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten. Eine Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen. Die Präsidentin oder der Präsident können nicht zur Vizepräsidentin oder zum Vizepräsidenten des folgenden Jahres gewählt werden.

² Im Ständerat dürfen die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht aus dem gleichen Kanton sein wie die Präsidentin oder der Präsident des vorangehenden Amtsjahres; das Amt der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten darf nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren von Ratsmitgliedern aus dem gleichen Kanton bekleidet werden.

Art. 144 Parlamentarische Kommissionen

¹ Jeder Rat setzt aus seiner Mitte Kommissionen ein.

² Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen vorsehen.

Art. 145 Fraktionen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.

Art. 142 Abs. 2

² Beide Räte werden zu einer ausserordentlichen Session einberufen, wenn ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat es verlangen.

Art. 143 Abs. 1 und 2

¹ Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Sie sind für dasselbe Amt nicht wiederwählbar.

² *Streichen*

Art. 144 Abs. 3 (neu)

³ Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.

Art. 146 Parlamentsdienste

Für die Vorbereitung der Geschäfte stehen der Bundesversammlung Parlamentsdienste zur Verfügung. Diese sind der Bundeskanzlei administrativ zugeordnet.

2. Abschnitt: Verfahren

Art. 147 Getrennte Verhandlung

¹ Nationalrat und Ständerat verhandeln getrennt.

² Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

Art. 150 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr

¹ Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

² In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.

³ Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

- a. die Dringlicherklärung von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen;
- b. Subventionsbestimmungen in Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

⁴ Die Bundesversammlung kann durch allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b der Teuerung anpassen.

Art. 151 Initiativrecht

¹ Jedem Rat, jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion und jeder parlamentarischen Kommission steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.

Art. 146

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

Art. 146a Ombudsstelle (neu)

Das Gesetz kann eine Ombudsstelle vorsehen, die jeder Person im Verkehr mit der Bundesverwaltung und anderen Trägern von Bundesaufgaben behilflich ist.

Art. 147 Abs. 3

Antrag der SPK des Ständerates

³ Das Gesetz kann Befugnisse von untergeordneter Bedeutung einem Rat zuweisen.

Antrag der SPK des Nationalrates und der Minderheit der SPK des Ständerates (Uhlmann, Kuchler, Schallberger)

³ Streichen

Art. 150 Abs. 3 Bst. a und b sowie Abs. 4

³ ...

- a. die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen;
- b. Subventionsbestimmungen in Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

⁴ Die Bundesversammlung kann durch Bundesbeschluss die Beiträge nach Absatz 3 Buchstabe b der Teuerung anpassen.

Art. 151 Initiativ- und Antragsrecht

¹ Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und

² Die Kantone haben das gleiche Recht.

Art. 153 Immunität

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Kommissionen sowie in den Fraktionen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

² Das Gesetz kann weitere Arten der Immunität vorsehen und diese auf weitere Personen ausdehnen.

3. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 154 Gesetzgebung

¹ Die Bundesversammlung erlässt Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

² Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz oder dem Referendum unterstehenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.

Art. 155 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

¹ Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Er ist zu befristen.

² Wird zu einem dringlich erklärten Bundesbeschluss die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieser ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

³ Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird.

⁴ Ein dringlich erklärter Bundesbeschluss, der in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zur Beratung und Entscheidung zu unterbreiten.

² Die Ratsmitglieder und der Bundesrat haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen. Das Gesetz regelt die Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung.

Art. 153 Abs. 1

¹ Die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 154 Abs. 1 und 2 sowie 3 (neu)

¹ Die Bundesversammlung ist zuständig für den Erlass von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

² Der Erlass von Bundesbeschlüssen, die dem Referendum nicht unterstehen, bedarf der ausdrücklichen Ermächtigung in einem Bundesgesetz.

³ Alle wichtigen Rechtssätze sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über

- a. die Volksrechte;
- b. Einschränkungen von verfassungsmässigen Rechten;
- c. die Rechte und Pflichten von Personen;
- d. den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
- f. die Organisation und das Verfahren der Behörden.

Art. 155

¹ Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden.

² Wird zu einem dringlich erklärten Bundesgesetz die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieses ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

³ Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird. Es ist zu befristen.

⁴ Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

Art. 156 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

¹ Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

² Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Art. 159 Oberaufsicht

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

Art. 160 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

¹ Die Bundesversammlung beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

² Sie gewährleistet die Kantonsverfassungen.

³ Sie genehmigt die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland, wenn der Bundesrat oder ein Kanton Einsprache erhebt.

Art. 161 Weitere Aufgaben und Befugnisse

¹ Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
- b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
- c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, erlässt sie zur Erfüllung der in Buchstabe a und b genannten Aufgaben Bundesbeschlüsse; in diesen Fällen kann sie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse dem Referendum entziehen.

Art. 156

¹ Die Bundesversammlung legt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik fest und wirkt bei deren Gestaltung mit.

² Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Art. 159 Oberaufsicht und Evaluation

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

² Die zur Ausübung der Oberaufsicht notwendigen Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse der Bundesversammlung werden durch das Gesetz bezeichnet.

Antrag der SPK des Ständerates

³ Die Bundesversammlung sorgt für eine unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes.

Antrag der SPK des Nationalrates

³ Die Bundesversammlung sorgt für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes.

Art. 160 Abs. 1

¹ Die Bundesversammlung sorgt für die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen.

Art. 161 Abs. 1 Bst. a, b, c, g sowie g^{bis}, g^{ter}, g^{quater} (neu)

¹ ...

Antrag der SPK des Ständerates

a. ...

Antrag der SPK des Nationalrates: Streichen

Antrag der SPK des Ständerates

b. ...

Antrag der SPK des Nationalrates: Streichen

c. Streichen

- d. Sie ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.
- e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.
- f. Sie befindet über die Gültigkeit zustande gekommener Volksinitiativen.
- g. Sie legt die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden fest.

h. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.

i. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.

² Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

³ Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

3. Kapitel: Bundesrat und Bundesverwaltung

1. Abschnitt: Organisation und Verfahren

Art. 163 Zusammensetzung und Wahl

¹ Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.

³ Aus einem Kanton darf nicht mehr als eine Person gewählt werden.

g. *Streichen (siehe Art. 154)*

g^{bis}. Sie wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.

g^{ter}. Sie entscheidet über Einzelakte, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.

g^{quater}. Sie kann dem Bundesrat Aufträge erteilen; diese wirken im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

Art. 163 Abs. 2^{bis} (neu)

Antrag der SPK des Nationalrates

2^{bis} Eine Gesamterneuerung des Bundesrates findet ausserdem statt auf Begehren von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung.

Antrag der SPK des Ständerates und der Minderheit der SPK des Nationalrates (Fritsch, David, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel)

2^{bis} *Streichen*

Minderheit der SPK des Ständerates (Büttiker)

2^{bis} *wie SPK des Nationalrates, jedoch «zwei Dritteln» statt «drei Vierteln»*

Art. 166 Bundesverwaltung

¹ Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

² Die Bundesverwaltung wird in Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor.

³ Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Art. 167 Bundeskanzlei

¹ Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates und besorgt das Sekretariat der Bundesversammlung.

² Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet. Diese oder dieser wird von der Bundesversammlung gleichzeitig mit den Mitgliedern des Bundesrates gewählt.

2. Abschnitt: Zuständigkeiten

Art. 169 Mitwirkung bei Geschäften der Bundesversammlung

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Vorschläge zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

² Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler haben das Recht, zu einem in Beratung stehenden Geschäft Anträge zu stellen.

Art. 170 Rechtsetzung und Vollzug

¹ Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.

² Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.

Art. 172 Beziehungen zum Ausland

¹ Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten; er vertritt die Schweiz nach aussen.

² Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht selbst für den Abschluss zuständig ist; er kann Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen.

³ Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen.

Art. 166 Abs. 3

³ Verwaltungsaufgaben können Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, übertragen werden. Die Voraussetzungen dafür werden auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegt.

Art. 167 Abs. 1 und 2

¹ Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates. Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet.

² *Streichen*

Art. 169 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 2 Initiativrecht

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

² *Streichen (siehe Art. 151)*

Art. 170 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

¹ Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetzen.

^{1bis} Das Gesetz regelt die Grundzüge des Verordnungsverfahrens.

Art. 172

¹ Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der von der Bundesversammlung vorgegebenen Ziele; er vertritt die Schweiz nach aussen.

² Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung. (*Rest streichen, siehe Art. 156 Abs. 2*)

³ Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Solche Verordnungen sind der Bundesversammlung sofort zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Art. 173 Äussere und innere Sicherheit

¹ Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

² Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

³ Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann er Verordnungen und Verfügungen erlassen.

⁴ In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Art. 174 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

¹ Der Bundesrat pflegt die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und arbeitet mit ihnen zusammen.

² Er genehmigt die Erlasse der Kantone, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt.

³ Er genehmigt die Verträge der Kantone mit dem Ausland; er kann gegen Verträge der Kantone unter sich Einsprache erheben.

⁴ Er wacht über die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen.

Art. 175 Weitere Aufgaben und Befugnisse

¹ Der Bundesrat hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Er beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.
- b. Er erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz.
- c. Er nimmt die Wahlen vor, die nicht einer anderen Behörde zustehen.
- d. Er behandelt Beschwerden, soweit das Gesetz es vorsieht.

² Das Gesetz kann dem Bundesrat weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

Art. 173 Abs. 3 und 4

Antrag der SPK des Ständerates

³ Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann er Verordnungen und Verfügungen erlassen. Solche Verordnungen sind der Bundesversammlung sofort zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten. Sie fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Antrag der SPK des Nationalrates

³ Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen ... (wie SPK-S)

⁴ In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Dauert der Einsatz von Armeeangehörigen für den Aktivdienst voraussichtlich länger als drei Wochen, ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

Art. 174 Abs. 4

⁴ Er sorgt für die Einhaltung des Bundesrechtes sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen.